



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE MAIOLI c. ITALIE

(Requête n° 18290/02)

ARRÊT

STRASBOURG

12 juillet 2011

DÉFINITIF

12/10/2011

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Maioli c. Italie,

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

Françoise Tulkens, *présidente*,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

Giorgio Malinverni,

Işıl Karakaş,

Guido Raimondi,

Paulo Pinto de Albuquerque, *juges*,

et de Stanley Naismith, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 21 juin 2011,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 18290/02) dirigée contre la République italienne et dont deux ressortissants de cet Etat, M. Romano Maioli et M^{me} Maria Teresa Maioli (« les requérants »), ont saisi la Cour le 29 avril 2002 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés par M^e A. Sirotti Gaudenzi, avocat à Cesena. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Spatafora, et par son ancien coagent adjoint, M. Lettieri.

3. Les requérants allèguent en particulier une atteinte à leur droit au respect des biens au vu des limitations frappant leur terrain.

4. Le 24 novembre 2004, le Président de la quatrième section a décidé de communiquer au Gouvernement le grief tiré d'une atteinte au droit au respect des biens. Comme le permet l'article 29 § 1 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond. A la suite de la recomposition des sections, l'affaire a été attribuée à la deuxième section de la Cour.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Les requérants sont nés respectivement en 1936 et 1939 et résident à Ravenne. La mère des requérants (*infra* AM) était propriétaire de 99 999 mètres carrés de terrain à Ravenne.

6. Le 11 juillet 1962, la municipalité de Ravenne adopta un plan général d'urbanisme (« *piano regolatore generale* ») frappant d'un permis d'exproprier assorti d'une interdiction de construire (« *vincolo di inedificabilità preordinato all'esproprio* ») environ 65% du terrain. Cette partie était affectée à la création de « zones de réserve » et à la viabilité routière. Le plan d'urbanisme fut approuvé par un décret du Président de la République du 2 février 1966.

7. Le 31 juillet 1973, la municipalité de Ravenne adopta un nouveau plan général d'urbanisme et imposa sur la totalité du terrain d'AM des permis d'exproprier assortis d'une interdiction de construire. Les terrains étaient affectés en partie à la création d'une zone verte, dénommée « Parc Baronio », en partie à des équipements publics urbains (bureaux de l'administration), et une partie à la viabilité routière (gare d'autobus). Ce plan fut approuvé le 23 septembre 1975 par la région Émilie-Romagne.

8. Le 2 décembre 1975, 35 370 mètres carrés de terrain devant être expropriés furent cédés à la municipalité de Ravenne en contrepartie d'une indemnité.

9. Le 30 novembre 1982, la municipalité de Ravenne prononça l'expropriation de 11 310 mètres carrés de terrain afin d'y construire une route. AM introduisit un recours devant le tribunal administratif régional afin d'obtenir une décision reconnaissant l'illégalité de l'expropriation et, de ce fait, d'obtenir un dédommagement. Le tribunal lui donna gain de cause, par une décision du 1^{er} décembre 1989.

10. Le 21 avril 1983, la municipalité de Ravenne adopta un nouveau plan général d'urbanisme, soumettant à nouveau la totalité des terrains à une interdiction de construire finalisée à l'expropriation. Ce plan d'urbanisme fut approuvé le 25 juin 1985 par la région Émilie-Romagne.

11. Le 26 novembre 1985, AM introduisit un recours devant le tribunal administratif régional pour contester la réitération des limitations frappant son terrain. Cette procédure se termina le 22 novembre 2004 par une décision de non-lieu à statuer, étant donné les changements intervenus depuis.

12. Entre-temps (les 16 juin 1983 et 5 janvier 1985), AM avait entamé deux procédures en dommages-intérêts à l'encontre de la municipalité de Ravenne en raison de l'occupation illégale de 879 mètres carrés et

1344 mètres carrés de terrain. Ces procédures se terminèrent par des règlements amiables conclus dans les années 1990.

13. Le 10 avril 1986, AM décéda. Les requérants héritèrent le restant des terrains.

14. Le 3 mars 1987, le préfet de Ravenne autorisa la société ELSAG spa, munie d'une concession de l'administration des postes et télécommunications, à occuper une partie du terrain afin d'y construire des bureaux. Le 18 octobre 1990, les requérants conclurent un accord de cession en contrepartie d'indemnisation et, par la suite, renoncèrent au recours qu'ils avaient introduit devant le tribunal administratif pour se plaindre de la privation illégale du terrain.

15. Le 11 juin 1991, la municipalité de Ravenne modifia l'affectation d'une partie du terrain et décida que celle-ci serait utilisée comme « zone sanitaire ». Les requérants introduisirent un recours en opposition devant le tribunal administratif régional. L'issue de cette procédure n'est pas connue ; en tout état de cause l'affectation contestée ne fut pas maintenue (voir paragraphe 17 ci-dessous).

16. Le 24 décembre 1993, la municipalité de Ravenne adopta un nouveau plan général d'urbanisme, qui fut approuvé le 12 juillet 1996 par la région. Les permis d'exproprier furent réitérés sur la quasi-totalité du terrain.

17. S'agissant des parcelles qui n'étaient plus assujetties au permis d'exproprier, et qui étaient précédemment affectées à « zone sanitaire », elles furent destinées à « zones tertiaires ou à services privés d'intérêt public ». Les requérants purent les vendre au prix du marché en date du 21 avril 2000.

18. S'agissant du terrain frappé à nouveau par ces limitations, le 23 décembre 1996, les requérants introduisirent un recours devant le tribunal administratif pour s'en plaindre. Les requérants renoncèrent à cette procédure le 28 février 2006.

19. Conformément au plan d'urbanisme de 1993, le terrain en question avait un potentiel constructible théorique de 0,1 mètre carré sur 1 mètre carré réalisable à distance, à savoir sur des terrains situés ailleurs et constructibles, à condition que le terrain litigieux soit cédé gratuitement à la municipalité. Cette situation relevait du système de la péréquation en matière d'urbanisme (voir paragraphe 27 ci-dessous).

20. En 2000, la loi de la région Émilie-Romagne n° 20/2000 entra en vigueur. Conformément à cette loi, le nouveau plan général d'urbanisme serait appelé plan structurel communal (*piano strutturale comunale, infra* PSC).

21. Dans les six mois précédant la date d'introduction de la requête, soit le 29 avril 2002, les requérants étaient propriétaires de 25 121 mètres carrés d'un terrain, affecté à la création du « Parc Baronio », et enregistré au cadastre feuille 102, parcelles 394 et 395.

22. Dans le cadre de la préparation du nouveau plan d'urbanisme (PSC), le 1^{er} juillet 2003, la municipalité de Ravenne publia un avis de présentation d'offres au sens de l'article 18 de la loi 20/2000. Conformément à cette disposition, permettant aux requérants de négocier la vente de leur coefficient de constructibilité - entraînant aussi la vente du terrain en l'occurrence- avec les propriétaires de terrains situés en zones constructibles, les requérants déclarèrent leur intérêt à la municipalité, en date du 6 août 2003, et entamèrent la recherche de partenaires intéressés. Les dispositions en vigueur permettaient aux requérants d'utiliser leur coefficient de constructibilité dans le compartiment « Antica Milizia/Stradone ». Les terrains de ce compartiment appartenaient pour la quasi-totalité à deux sociétés (*Ravenna Sviluppo srl* et *Iter cooperativa srl*).

23. Le 28 avril 2005, les requérants signèrent un accord préliminaire de vente du terrain litigieux et de son coefficient de constructibilité avec les sociétés *Ravenna sviluppo srl* et *Iter srl*. Il s'agissait d'un accord sous condition, car pour qu'il devienne effectif il fallait que les autorités l'intègrent dans le PSC et que ce dernier soit approuvé. La validité de cet accord préliminaire fut fixée jusqu'au 30 mai 2008.

24. Le 23 juin 2005, l'accord négocié par les requérants fut inséré dans le PSC, que la municipalité de Ravenne adopta le même jour. Celui-ci désignait le terrain litigieux comme étant affecté à la création d'une ceinture verte autour de la ville. Les terrains destinés à la création du parc Baronio, dont le terrain des requérants, devaient être cédés gratuitement à la commune. Par ailleurs, au cas où les parties privées se désisteraient de l'accord, l'administration se réservait le droit de poursuivre en tout cas l'intérêt public et les objectifs définis par le PSC.

25. A la suite de la démission du maire de Ravenne, le conseil communal fut dissout et la procédure finalisée à l'approbation du PSC connut un ralentissement. Le 24 février 2006, les requérants reçurent une communication de la municipalité de Ravenne, les informant que l'administration communale n'avait pas été en mesure d'approuver le PSC et qu'il incombait au futur conseil communal de le faire. Les accords négociés d'ici là et pris en compte par l'administration ne pourraient déployer leurs effets qu'après l'approbation définitive du PSC par les nouveaux élus. Le nouveau conseil communal élu en mai 2006 reprit la procédure et approuva le PSC par une décision du 27 février 2007, publiée le 26 avril 2007 au bulletin régional.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

26. Le droit et la pratique internes relatifs aux permis d'exproprier et aux interdictions de construire y relatives sont exposés dans l'affaire *Scordino c. Italie* (n° 2), n° 36815/97, §§ 25-45, 15 juillet 2004.

27. Pour les besoins de la présente affaire, il convient de préciser la notion de péréquation en matière d'urbanisme. Souvent l'aménagement du territoire requiert l'acquisition d'importants lots de terrain. Le système de l'expropriation et celui de l'achat au prix du marché se heurtent à des coûts élevés. Par contre, le système de la péréquation permet aux municipalités d'acquérir un terrain gratuitement ou à bas prix (gratuitement dans la présente affaire). Selon le système de la péréquation, les municipalités identifient un ensemble de terrains (les « zones ») auxquels ils attribuent le même coefficient de constructibilité. Chaque type de zone est ensuite divisé en secteurs (« compartiments ») à l'intérieur desquels les propriétaires doivent négocier et s'entendre pour exploiter leurs droits de construire relativement aux volumes qui leur sont attribués. Les propriétaires des terrains ne sont pas libres d'exploiter ces droits de construire, mais ils doivent suivre les indications du plan territorial élaboré par la municipalité. Selon les cas, les droits de construire peuvent être exploités par le propriétaire, sur le terrain lui appartenant ou bien sur des terrains appartenant à des tiers. Ainsi, lorsque le propriétaire d'un terrain dont la municipalité envisage l'expropriation se voit attribuer des droits de construction théoriques qu'il peut vendre à un tiers qui les utilisera ailleurs, la vente des droits est soumise à la cession du terrain à la municipalité. Cette cession peut être directe, comme en l'espèce, ou bien indirecte, à savoir le terrain est vendu au tiers acquéreur des droits de construire, et c'est ce dernier qui cédera le terrain à la municipalité.

28. Aux termes de la loi de la région Émilie-Romagne n° 20 de 2000 et du plan communal structurel de Ravenne qui s'ensuivit, pour qu'ils soient effectifs, les accords intervenus entre particuliers doivent être intégrés dans le plan d'urbanisme (PSC); ils ne déploient leurs effets qu'après que ce dernier ait été approuvé. Une fois les droits de construire exploités, le propriétaire doit céder gratuitement le terrain non utilisé à la municipalité. Au cas où les particuliers n'adhèreraient pas ou se désisteraient des accords en question, la municipalité de Ravenne s'est réservé le droit de poursuivre en tout état de cause l'intérêt public et les objectifs définis par le PSC.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

29. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 et 13 de la Convention, les requérants se plaignent de la longue durée des permis d'exproprier, assortis d'interdictions de construire, qui frappent leur terrain. Ils allèguent que cette

situation équivaut à une expropriation *de facto*, sans indemnisation. Les requérants allèguent en outre l'inexistence en droit interne d'un recours effectif permettant de remédier à la situation litigieuse.

La Cour estime qu'au vu de leur nature, et du fait que l'aspect procédural se confond avec l'aspect substantiel, ces griefs doivent être examinés uniquement sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, (*Rossitto c. Italie*, n° 7977/03, § 50, 26 mai 2009). Aux termes de cette disposition :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

30. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

1. La première exception du Gouvernement

31. Le Gouvernement soulève une exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes, au motif que les requérants n'ont pas attaqué devant le tribunal administratif toutes les décisions d'approbation des plans d'urbanisme entraînant les limitations litigieuses, ou dans la mesure où ces procédures, bien qu'engagées, étaient encore pendantes.

32. Les requérants affirment que de tels recours ne sont pas efficaces.

33. La Cour observe avoir déjà examiné des exceptions similaires et avoir conclu qu'une procédure judiciaire visant l'annulation d'un plan d'urbanisme déterminé ne pourrait avoir une incidence sur la présente requête, étant donné que les requérants se plaignent de la durée et des répercussions des limitations frappant leur terrain en l'absence d'indemnisation (*Scordino c. Italie (n° 2)*, (déc.), n° 36815/97, 12 décembre 2002). Par ailleurs, le Gouvernement n'a pas démontré que les requérants disposaient d'un recours accessible et efficace pour contester les dispositions ayant limité leur droit de propriété de manière continue et indéterminée (*Terazzi S.r.l. c. Italie*, (déc.), n° 27265/95, 30 mars 1999).

34. Par conséquent, il y a lieu de rejeter la première exception soulevée par le Gouvernement défendeur.

2. La deuxième exception du Gouvernement

35. Le Gouvernement fait ensuite observer que parmi tous les terrains évoqués par les requérants, seul celui qui leur appartient encore et qui a été

destiné à la création du Parc Baronio (soit une surface de 25 121 mètres carrés) peut faire l'objet de la présente requête.

36. Les requérants contestent cette thèse.

37. La Cour relève qu'à l'exception du terrain de 25 121 mètres carrés ci-dessus, tous les autres terrains à propos desquels les requérants ont soulevé des griefs ont été vendus ou expropriés ou cédés ou en tout cas perdus bien plus de six mois avant le 29 avril 2002, date d'introduction de la requête. Dès lors, les griefs relatifs à ces autres terrains doivent être rejetés comme étant tardifs au sens de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention

38. S'agissant du grief relatif au terrain restant, et qui fait l'objet de la requête, la Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Thèse des requérants

39. Les requérants soutiennent que la situation dénoncée n'est pas conforme à l'article 1 du Protocole n° 1. Ils soulignent que l'ingérence dans leur droit au respect de leurs biens dure depuis les années 1970. A partir de cette époque le terrain en question a été soumis à des permis d'exproprier assortis d'interdictions de construire, en attendant que l'administration procède à l'expropriation. Ils se plaignent de l'incertitude qui en résulte et de l'absence totale d'indemnisation pour le sacrifice qui leur a été imposé. Ils affirment que, par l'effet combiné des interdictions de construire en vue de l'expropriation du terrain, leur droit de propriété a été « gelé » pendant toute cette période : ils ont perdu la pleine jouissance du terrain et la valeur de celui-ci a été réduite à néant.

40. Quant à la possibilité d'utiliser le terrain sous le coup des mesures litigieuses, les requérants observent que, dans le passé, une grande partie des terrains ayant appartenu à leur famille était exploitée à des fins agricoles. Ils expliquent d'ailleurs que sur le terrain en question se trouve une ferme (*casa colonica*) abandonnée suite aux vicissitudes que les terrains d'AM ont connues.

41. Dans les années 2000 (avis de présentation d'offres du 1^{er} juillet 2003), la municipalité leur a donné la possibilité de vendre les droits de construire que le plan d'urbanisme de 1993 avait théoriquement prévus (0,1 mètre carré par mètre carré), mais cette vente ne peut se faire qu'à un prix inférieur de 75% par rapport au prix du marché. Le prix négocié, largement inférieur au prix du marché, ne représente en tout cas pas une indemnisation pour la période de presque quarante ans pendant

laquelle le terrain a été soumis à une incertitude totale et aux limitations de construire.

42. Les requérants soulignent que même après la signature de l'accord préliminaire de vente qu'ils ont conclu, des années se sont écoulées avant l'approbation du plan structurel communal, et que l'accord n'a pu déployer ses effets auparavant. Ils allèguent que, pour qu'il soit effectif, cet accord devrait encore attendre l'approbation du plan d'urbanisme détaillé.

43. Malgré l'attribution du coefficient de constructibilité litigieux en 1993, le terrain a conservé depuis une finalité publique et ceci est confirmé par les deux éléments suivants. D'une part, au cas où les intéressés réussiraient à trouver un acheteur, le terrain serait par la suite cédé gratuitement. D'autre part, au cas où les requérants n'auraient pas abouti à un accord ou se seraient désistés, l'administration s'étant réservé le droit de réaliser en tout cas l'intérêt public et les objectifs du plan d'urbanisme, elle aurait pu exproprier.

44. Compte tenu de la gravité de l'atteinte à leur droit de propriété, les requérants affirment qu'il y a eu rupture du juste équilibre et demandent à la Cour de conclure à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

2. Thèse du Gouvernement

45. Le Gouvernement soutient, que la situation dénoncée par les requérants est compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1. A cet égard, il fait observer que la situation litigieuse ne s'analyse pas en une privation de propriété et ne peut pas être assimilée à celle-ci. Ensuite, les limitations affectant le terrain des requérants sont prévues par la loi et répondent à l'intérêt public, puisqu'il s'agit de créer des parcs publics.

46. S'agissant du juste équilibre, le Gouvernement admet que le projet d'acquisition du terrain litigieux par l'administration n'a pas été réalisé pendant longtemps. Il estime, toutefois, que depuis l'approbation du plan d'urbanisme de 1993, attribuant au terrain des requérants un potentiel constructible réalisable à distance, la situation serait redressée, une fois le plan structurel communal approuvé.

47. Par ailleurs, la possibilité de vendre le terrain n'a jamais été inexistante, ce qui est confirmé par les accords souscrits par les requérants.

48. En outre, les requérants auraient pu faire un usage agricole de leur terrain.

49. Eu égard à ces considérations, le Gouvernement affirme qu'il n'y a pas eu rupture du juste équilibre en l'espèce et il demande à la Cour de conclure à la non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

3. Appréciation de la Cour

50. La Cour note que les parties s'accordent pour dire qu'il y a eu ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens.

51. Il reste à examiner si ladite ingérence a enfreint ou non l'article 1 du Protocole n° 1.

52. A cet égard, la Cour relève que les effets dénoncés par les requérants découlent tous de la diminution de la disponibilité du bien en cause. Ils résultent des limitations apportées au droit de propriété ainsi que des conséquences de celles-ci sur la valeur de l'immeuble. Pourtant, bien qu'il ait perdu de sa substance, le droit en cause n'a pas entièrement disparu. Les effets des mesures en question ne sont pas tels qu'on puisse les assimiler à une privation de propriété. La Cour note à ce sujet que les requérants n'ont perdu ni l'accès au terrain ni la maîtrise de celui-ci et qu'en principe la possibilité de vendre le terrain, même rendue plus malaisée, a subsisté. Elle estime dès lors qu'il n'y a pas eu d'expropriation de fait et que la seconde phrase du premier alinéa ne trouve donc pas à s'appliquer en l'espèce (*Scordino c. Italie* (n° 2), n° 36815/97, § 70, 15 juillet 2004 ; *Elia S.r.l. c. Italie*, n° 37710/97, § 56, CEDH 2001-IX ; *Matos e Silva, Lda., et autres c. Portugal*, 16 septembre 1996, § 89, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV).

53. La Cour est d'avis que les mesures litigieuses ne relèvent pas non plus de la réglementation de l'usage des biens, au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. En effet, s'il est vrai qu'il s'agit d'interdictions de construire réglementant l'usage des biens (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 64, série A n° 52), il n'en demeure pas moins que les mêmes mesures visaient au final l'expropriation du terrain.

54. Dès lors, la Cour estime que la situation dénoncée par les requérants relève de la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Sporrong et Lönnroth*, précité, § 65 ; *Elia Srl*, précité, § 57 ; *Scordino c. Italie* n° 2, précité, § 73).

55. La Cour juge naturel que, dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement du territoire, les Etats contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique (*Sporrong et Lönnroth*, précité, § 69). Elle tient pour établi que l'ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens répondait aux exigences de l'intérêt général. Elle ne saurait se soustraire pour autant à son devoir de contrôle. Il lui appartient de vérifier que l'équilibre voulu a été préservé entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (arrêts *Sporrong et Lönnroth*, précité, § 69, et *Phocas c. France*, 23 avril 1996, § 53, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II).

56. A cet égard, la Cour constate que le terrain des requérants a été soumis à un permis d'exproprier assorti d'une interdiction de construire en vertu du plan général d'urbanisme approuvé le 23 septembre 1975. Depuis, le permis d'exproprier a été renouvelé à différentes reprises.

57. Il est vrai que, dans le cadre de la péréquation en matière d'urbanisme, des droits de construire réalisables à distance ont été attribués

au terrain litigieux par le plan d'urbanisme de 1993, et puis confirmés par le plan structurel communal adopté en 2003. La Cour doit analyser les répercussions que cette situation a eues sur le terrain des requérants.

58. Quant au point de savoir si les droits de construire litigieux ont retiré ou non la finalité publique du terrain, la Cour note que le bien en question est resté constamment affecté à la réalisation d'un parc public, et donc il était destiné à être acquis au patrimoine de la ville de Ravenne.

Ceci est d'ailleurs confirmé par le fait qu'aux termes des dispositions applicables en l'espèce, l'administration bénéficie de l'acquisition gratuite du terrain une fois l'accord de vente conclu par les requérants devenu effectif. De surcroît, la Cour relève que l'administration n'a pas renoncé à son pouvoir d'exproprier, et qu'au contraire, elle s'est réservé le droit de réaliser en tout état de cause l'intérêt public, conformément aux objectifs fixés dans le plan structurel communal, pour le cas où les requérants n'adhèreraient pas à l'offre de 2003 ou se désisteraient des accords.

Aux yeux de la Cour, ceci revient à dire que, depuis l'approbation du plan d'urbanisme de 1993 le terrain en question est resté assujéti au pouvoir d'expropriation de l'administration.

59. Quant au point de savoir si l'attribution des droits de construire réalisables à distance a retiré l'interdiction de construire frappant le terrain, la Cour constate que le terrain est resté inconstructible au vu de son affectation à la réalisation d'un espace vert public.

60. Enfin, la Cour est d'avis que l'attribution des droits de construire théoriques litigieux ne constitue pas une forme d'indemnisation pour les limitations qui ont frappé le terrain en question.

61. Ces limitations se sont en principe terminées en 2007-2008. En effet, les accords préliminaires de vente des droits de construire et du terrain, conclus en 2005 et valides jusqu'au 30 mai 2008, prévoyaient que leurs effets soient déployés à la condition que le PSC soit approuvé. Ce plan d'urbanisme ayant été approuvé le 27 février 2007 et publié au bulletin régional le 26 avril 2007, la Cour, même en l'absence d'informations des parties quant aux développements ultérieurs, constate qu'à la suite de cette approbation, aucun obstacle ne semble subsister en principe au déploiement des effets des accords en question.

62. Il en résulte que le terrain litigieux a été frappé de permis d'exproprier et de limitations de construire de manière continue de 1975 (*Terazzi c. Italie*, précité, § 83) et jusqu'en 2008, soit pendant environ trente-trois ans.

63. La Cour estime que pendant toute la période concernée, AM d'abord et ensuite les requérants sont restés dans une incertitude totale quant au sort de leur propriété, l'expropriation pouvant avoir lieu à tout moment et le terrain pouvant être frappé d'une autre interdiction en vue de son expropriation par le plan d'urbanisme suivant.

64. La Cour note que le droit interne n'a pas permis de remédier à l'incertitude affectant le terrain des intéressés.

65. Elle estime en outre que l'existence, pendant toute la période concernée, d'interdictions de construire sur le terrain a entravé la pleine jouissance du droit de propriété des requérants et a accentué les répercussions dommageables sur la situation de ceux-ci en affaiblissant considérablement, entre autres, les chances de vendre le terrain.

66. Enfin, elle constate que les requérants n'ont pas eu d'indemnisation.

67. Les circonstances de la cause, notamment l'incertitude et l'inexistence de tout recours interne effectif susceptible de remédier à la situation litigieuse, combinées avec l'entrave à la pleine jouissance du droit de propriété et l'absence d'indemnisation, amènent la Cour à considérer que les requérants ont eu à supporter une charge spéciale et exorbitante qui a rompu le juste équilibre devant régner entre, d'une part, les exigences de l'intérêt général et, d'autre part, la sauvegarde du droit au respect des biens (arrêts *Sporrong et Lönnroth*, précité, p. 28, §§ 73-74 ; *Erkner et Hofauer*, précité, §§ 78-79 ; *Elia*, précité, § 83 ; *Rossitto*, précité, §§ 45-46. Voir également les affaires suivantes : *Skibiński c. Pologne*, n° 52589/99, 14 novembre 2006 ; *Buczkiwicz c. Pologne*, n° 10446/03, 26 février 2008 ; *Skrzyński c. Pologne*, n° 38672/02, 6 septembre 2007 ; *Rosiński c. Pologne*, n° 17373/02, 17 juillet 2007 ; *Tarnawczyk c. Pologne*, n° 27480/02, 7 décembre 2010 ; *Debelianovi c. Bulgarie*, n° 61951/00, 29 mars 2007 et, *a contrario*, *SCEA Ferme de Fresnoy c. France* (déc.), n° 61093/00, CEDH 2005-XIII (extraits)).

68. En conclusion, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

II. SUR LES AUTRES VIOLATIONS DE LA CONVENTION

69. Les requérants invoquent également l'article 6 de la Convention, à propos de la durée des nombreuses procédures qu'ils ont entamées au niveau national. S'agissant des procédures s'étant terminées plus de six mois avant l'introduction de la requête, la Cour estime que ce grief est tardif. Quant aux deux procédures qui étaient pendantes au moment de l'introduction de la requête, les requérants n'ont pas précisé s'ils se sont prévalus du remède introduit par la loi Pinto. Ce grief est dès lors irrecevable pour non épuisement des voies de recours internes. Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée au sens de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

70. Les requérants invoquent l'article 14 de la Convention, pour se plaindre que leur terrain a obtenu un coefficient de constructibilité inférieur par rapport aux terrains limitrophes. Ils voient dans cette différence de traitement et dans les décisions des autorités un acharnement discriminatoire à leur égard. A la lumière des éléments du dossier, et dans la mesure où elle est compétente pour en connaître, la Cour n'a relevé aucune apparence de

violation de cette disposition. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

71. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage matériel

72. Les requérants réclament une indemnité pour le préjudice matériel. Ils ont déposé un document de la municipalité de Ravenne faisant état de la valeur vénale au 20 mai 1963 de la totalité des terrains (99 999 mètres carrés) appartenant à leur mère. Se rapportant à la superficie qui leur appartenait encore au moment de l'introduction de la requête (25 121 mètres carrés), les requérants formulent trois hypothèses alternatives d'indemnisation, qui ont comme point de départ 1973, date de l'adoption du plan d'urbanisme qui soumit le terrain au permis d'exproprier pour la première fois.

73. En premier lieu, les requérants estiment qu'ils pourraient être indemnisés comme s'ils avaient été expropriés en 1973, en appliquant un intérêt sur la somme qui leur aurait été versée en cas d'expropriation, indexée (925 594,05 EUR). En deuxième lieu, ils pourraient être indemnisés comme s'ils avaient vendu le terrain juste avant qu'il ne soit frappé par les limitations litigieuses et, sur base de l'estimation de la valeur vénale du terrain faite par la municipalité en 1963, en indexant la valeur et en appliquant les intérêts sur celle-ci (873 623,51 EUR).

En troisième lieu, ils réclament la différence entre le montant qu'ils pourront obtenir sur base des accords négociés dans le cadre de la péréquation et le prix qu'ils auraient pu obtenir en cas de vente au prix du marché (2 512 200 EUR).

74. Par ailleurs, les requérants ont déposé un rapport d'expertise, faisant état d'un préjudice matériel de 5 542 110 EUR, concernant la totalité des terrains qui appartenaient à AM et résultant de la différence entre le montant encaissé au titre d'indemnités, dédommagements et prix des ventes, et le montant que les requérants auraient pu encaisser s'ils avaient été libres d'exploiter les terrains en cause.

75. Le Gouvernement s'oppose et fait observer en premier lieu que la vente des droits d'édifier pourra compenser le dommage. En deuxième lieu,

les prétentions sont excessives et ne se fondent pas sur une méthode de calcul acceptable. En tout état de cause, la Cour devra tenir compte du fait que l'usage agricole du terrain était possible.

76. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation juridique de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 32, CEDH 2000-XI). Si la nature de la violation permet une *restitutio in integrum*, il incombe à l'Etat défendeur de la réaliser, la Cour n'ayant ni la compétence ni la possibilité pratique de l'accomplir elle-même. Si, en revanche, le droit national ne permet pas ou ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de la violation, l'article 41 habilite la Cour à accorder, s'il y a lieu, à la partie lésée la satisfaction qui lui semble appropriée (*Brumarescu c. Roumanie* (satisfaction équitable) [GC], n° 28342/95, § 20, CEDH 2000-I).

77. La Cour a dit que l'ingérence litigieuse répondait aux exigences de l'intérêt général (paragraphe 55 ci-dessus).

78. Quant à l'indemnisation à fixer en l'espèce, celle-ci n'aura dès lors pas à refléter l'idée d'un effacement total des conséquences de l'ingérence litigieuse (*Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50), 31 octobre 1995, §§ 36 et 39, série A n° 330-B ; *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC] (satisfaction équitable), n° 25701/94, § 78, 28 novembre 2002), à défaut d'un constat d'illégalité.

79. La Cour estime ensuite que les circonstances de la cause ne se prêtent pas à une évaluation précise du dommage matériel. Le type de préjudice dont il est question présente un caractère intrinsèquement aléatoire, ce qui rend impossible un calcul précis des sommes nécessaires à sa réparation (*Lallement c. France* (satisfaction équitable), n° 46044/99, § 16, 12 juin 2003 ; *Sporrong et Lönnroth c. Suède* (article 50), 18 décembre 1984, § 32, série A n° 88).

80. Pour calculer, en équité, le dommage, la Cour prendra en considération que le constat de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ne concerne pas les permis d'exproprier et les interdictions de construire en tant que tels mais des restrictions à la disponibilité du terrain à compter de septembre 1975, à savoir depuis l'approbation du plan général d'urbanisme affectant le terrain (*Elia S.r.l. c. Italie* (satisfaction équitable), n° 37710/97, § 23, 22 juillet 2004).

81. Le point de départ du raisonnement doit être la valeur probable du terrain à cette même époque et la Cour écarte de ce fait les prétentions des requérants dans la mesure où celles-ci sont fondées sur la valeur actuelle ou actualisée du terrain (arrêt *Scordino* (n° 2), précité, § 121).

82. Pour apprécier la valeur du terrain en 1975, la Cour estime opportun de partir de l'estimation du terrain effectuée en 1963 par la municipalité de Ravenne. Selon celle-ci, la totalité des terrains appartenant à AM

(99 999 mètres carrés) valait à l'époque 293 480 000 Lires italiennes. Dès lors, le terrain objet de la requête (25 121 mètres carrés) valait, en 1963, 61 986 530 ITL, soit 32 013,37 euros (EUR). Ce montant indexé au mois de septembre 1975 équivalait à 64 642 EUR.

83. Une fois déterminée la valeur du terrain en 1975, la Cour considère qu'en l'absence d'autres éléments, le préjudice découlant de l'indisponibilité du terrain pendant la période considérée peut être compensé par le versement d'une somme correspondant à l'intérêt légal pendant toute cette période appliqué à la contre-valeur du terrain ainsi déterminée (voir *Terazzi S.r.l. c. Italie* (satisfaction équitable), n° 27265/95, § 37, 26 octobre 2004 ; *Elia S.r.l. c. Italie* (satisfaction équitable), précité, § 25).

84. A la lumière de ces considérations, et statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour accorde 75 000 EUR à chacun des requérants, soit une somme globale de 150 000 EUR.

B. Dommage moral

85. Les requérants réclament un million d'euros au titre du préjudice moral qu'ils auraient subi à cause de l'incertitude régnant sur leurs terrains et du sentiment d'avoir été discriminés par rapport à leurs voisins.

86. Le Gouvernement s'y oppose.

87. Compte tenu des circonstances de la cause, la Cour considère que la violation de la Convention a porté aux requérants un tort moral résultant de l'incertitude de la situation litigieuse (*Scordino* (n° 2), précité, § 127). La Cour alloue aux requérants conjointement la somme globale de 5 000 EUR.

C. Frais et dépens

88. Quant aux frais engagés dans la procédure devant la Cour, les requérants ne formulent aucune demande. Ils demandent le remboursement des frais et dépens engagés devant les nombreuses juridictions internes qu'ils ont saisis dans la période concernée.

89. Le Gouvernement s'y oppose.

90. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, compte tenu des documents en sa possession et de sa jurisprudence, la Cour rejette la demande relative aux frais et dépens de la procédure nationale.

D. Intérêts moratoires

91. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1, dans la mesure où il concerne le terrain de 25 121 mètres carrés destiné au Parc Baronio, et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit*, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit*,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants conjointement, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 150 000 EUR (cent-cinquante mille euros), pour dommage matériel, et 5 000 EUR (cinq mille euros) pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 12 juillet 2011, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stanley Naismith
Greffier

Françoise Tulkens
Présidente