



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

QUATRIÈME SECTION

**AFFAIRE TERAZZI SRL c. ITALIE**

*(Requête n° 27265/95)*

ARRÊT

STRASBOURG

17 octobre 2002

**DÉFINITIF**

*21/05/2003*

*Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire TERAZZI srl c. Italie,**

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section), siégeant en une chambre composée de :

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

MM. M. PELLONPÄÄ,

B. CONFORTI

A. PASTOR RIDRUEJO,

M<sup>me</sup> E. PALM,

MM. M. FISCHBACH,

J. CASADEVALL, *juges*,

et de M<sup>me</sup> F. ELENS-PASSOS, *greffière adjointe de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 26 septembre 2002,  
rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

## PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 27265/95) dirigée contre la République italienne et dont une société à commandite simple de droit italien, la société Terazzi S.a.s. (« la requérante »), transformée en société à responsabilité limitée à compter du 12 novembre 1994, avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 12 août 1994, en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante, qui agit par le biais de son représentant légal, est représentée devant la Cour par M<sup>es</sup> A. Codacci Pisanelli et G. Lavitola, avocats au barreau de Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. U. Leanza et par son coagent, M. V. Esposito.

3. La requérante alléguait la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 en raison de l'interdiction de construire affectant son terrain ainsi que la violation de l'article 6 de la Convention en raison de la durée excessive d'une procédure. Le 2 juillet 1997, la Commission a décidé de porter le grief tiré d'une atteinte injustifiée au droit au respect des biens de la requérante à la connaissance du gouvernement, en l'invitant à présenter par écrit des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé ; elle a déclaré irrecevable le restant de la requête.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1<sup>er</sup> novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole n° 11).

5. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner

l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

6. Par une décision du 30 mars 1999, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable (article 54 § 4 du règlement).

7. Tant la requérante que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). Par ailleurs, après avoir consulté les parties, la chambre a décidé qu'il n'était pas nécessaire de tenir une audience (article 59 § 2 du règlement).

8. Le 1<sup>er</sup> novembre 2001, la Cour a recomposé ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la nouvelle quatrième section.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. La requérante est propriétaire d'un terrain d'environ 50 000 mètres carrés, situé dans la commune de Rome et inscrit au cadastre, feuille 435 (parcelles n°33, 34, 35, 36, 39 et 41) et feuille 437 (parcelles n° 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 44, 45, 53p, 54p, 56, 57, 58, 59, 60 et 95).

10. Par deux arrêtés ministériels des 30 mai 1961 et 1er juin 1963, le terrain de la requérante fut assujetti aux dispositions sur la protection du paysage (*vincolo archeologico e paesaggistico*), au sens de la loi n° 1497 de 1939. Ceci avait pour conséquence que tout projet de modification du terrain était soumis à l'autorisation préalable du bureau ministériel compétent (*soprintendenza*). Le terrain ne devenait pas de ce fait inconstructible.

#### **A. La première interdiction de construire en vue de l'expropriation du terrain**

11. Le 18 décembre 1962, la municipalité de Rome délibéra en vue de l'adoption d'un nouveau plan général d'urbanisme destinant la majorité du terrain de la requérante [sauf parcelles 34 et 35 de la feuille 435 et les parcelles 53p et 54p de la feuille 437] à la création d'un parc public (*verde pubblico*).

12. Le 16 décembre 1965, le nouveau plan général d'urbanisme de Rome (*piano regolatore generale*, ci-dessous PRG) fut approuvé par un décret du président de la République. Le PRG destinait la majorité du terrain de la requérante à la création d'un parc public (zone N) et frappait ledit terrain d'une interdiction absolue de construire en vue de son expropriation.

13. Cette interdiction de construire en vue de l'expropriation, originellement imposée *sine die*, fut soumise à un délai de cinq ans par la loi du 19 novembre 1968, n° 1187, délai commençant à courir au moment de l'entrée en vigueur de cette loi, pour le cas où aucun plan détaillé d'urbanisme ne serait adopté.

14. En 1973, à l'échéance de la période de cinq ans, aucun plan détaillé d'urbanisme n'avait été adopté.

15. Toutefois, l'interdiction litigieuse ne prit pas fin à ce moment puisqu'elle fut prorogée *ex lege* (loi n° 756 de 1973, décret-loi n° 562 de 1975, loi n° 696 de 1975, décret-loi n° 781 de 1976, loi n° 6 de 1977) jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 10 de 1977.

## **B. La période allant de 1977 à 1990**

16. L'origine des limitations affectant le terrain pendant la période en cause constituent un point controversé.

17. Selon la requérante l'interdiction de construire litigieuse, imposé par le PRG en vue de l'expropriation, aurait cessé ses effets en 1977 ; depuis lors, en attendant la décision de la commune de Rome quant à la nouvelle destination à donner au terrain litigieux, celui-ci aurait été soumis au régime prévu à l'article 4 de la loi n° 10 de 1977, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat.

18. Le Gouvernement soutient que les limitations dont à la loi n° 10 de 1977 n'ont affecté le terrain qu'à partir de 1982. Dans la période allant de 1977 à 1982, le terrain aurait encore été sous le coup de l'interdiction litigieuse, prorogée à nouveau *ex lege*.

19. Quoi qu'il en soit, les parties conviennent que le terrain a été inconstructible entre 1977 et 1990.

## **C. La période allant de 1990 à 1995**

20. Par une décision du 4 juin 1990, la municipalité de Rome réimposa sur le terrain de la requérante une interdiction de construire en vue de l'expropriation. Le terrain était classé dans la zone N du PRG (parc public).

21. Il ressort du dossier que, lors de cette délibération, il avait été suggéré de modifier le PRG de manière à pouvoir autoriser un usage transitoire des zones destinées à expropriation, notamment de la zone N. Les usages envisagés comprenaient notamment un parking ou une pépinière, des spectacles itinérants, des marchés, le tout sans infrastructures fixes.

22. Le 3 août 1990, la requérante introduisit un recours devant le tribunal administratif régional du Lazio visant à obtenir l'annulation de la nouvelle interdiction de construire en vue de l'expropriation.

Elle observait au préalable que selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle le droit de propriété ne pouvait être affecté par des

limitations si graves, telle qu'un permis d'exproprier assorti d'une interdiction absolue de construire, pour une durée indéterminée et sans indemnisation. D'autre part, la requérante observait qu'aux termes de l'article 2 § 1 de la loi n° 1187 de 1968, toute interdiction absolue de construire établie par un plan général d'urbanisme perd son efficacité si dans un délai de cinq ans l'administration n'adopte pas un plan d'urbanisme détaillé.

Or, le terrain litigieux avait été soumis pendant longtemps à une interdiction absolue de construire en vue de l'expropriation, sans que l'administration n'adopte un plan d'urbanisme détaillé et procède à l'expropriation. De ce fait, la requérante alléguait que le renouvellement de l'interdiction de construire en vue de l'expropriation était contraire aux principes développés par la Cour constitutionnelle et à l'esprit de la loi n°1187 de 1968.

23. Par un jugement du 4 avril 1991, le tribunal administratif régional rejeta le recours de la requérante.

Le tribunal observa notamment que la réimposition d'une interdiction absolue de construire en vue de l'expropriation était justifiée par l'intérêt général à une planification moderne et efficace de la ville et que le plan d'urbanisme ne consentait pas d'autres solutions. En outre, le tribunal estima que la réimposition litigieuse avait une durée déterminée et ne constituait pas une expropriation *de facto* vidant de sa substance le droit de propriété de la requérante. Dès lors, la question d'une compensation financière ne se posait pas et l'exception d'inconstitutionnalité soulevée par la requérante était manifestement mal fondée.

24. Le 30 avril 1992, la requérante interjeta appel devant le Conseil d'Etat. Elle reprenait, pour l'essentiel, les arguments avancés devant le tribunal administratif, et réitérait l'exception d'inconstitutionnalité.

25. Dans deux mémoires des 20 janvier et 20 mars 1993, la commune de Rome excipa de l'irrecevabilité de l'appel. Elle observa que la requérante n'avait aucun intérêt à obtenir l'annulation de la réimposition litigieuse, puisque son terrain était de toute manière inconstructible en raison des contraintes visant la protection du paysage.

26. Par un arrêt déposé au greffe le 22 février 1994, le Conseil d'Etat rejeta l'appel de la requérante.

27. Le Conseil d'Etat rejeta, à titre préalable, l'exception tirée de l'absence d'intérêt à agir soulevée par la commune de Rome. Il estima que la requérante avait intérêt à attaquer la décision litigieuse malgré l'existence de limitations en vue de la protection du paysage. En effet, ces dernières ne visaient aucunement l'expropriation du terrain et pouvaient être révoquées par l'autorité compétente, alors qu'en l'espèce il s'agissait d'une interdiction de construire tendant à l'expropriation.

Il déclara en outre manifestement mal fondée la question d'inconstitutionnalité soulevée par la requérante, rappelant qu'aux termes de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, aucune indemnisation n'était

due lorsque, comme en l'espèce, l'interdiction absolue de construire avait une durée limitée.

28. Quant au fond de l'affaire, le Conseil d'Etat constata que le terrain de la requérante avait été affecté par un premier permis d'exproprier prévu par le PRG . Une fois ce permis d'exproprier ayant cessé ces effets, le terrain de la requérante avait été soumis à l'article 4 de la loi n° 10 de 1977, ce qui entraînait une interdiction absolue de construire sur celui-ci. Et puis, la municipalité avait réimposé un permis d'exproprier par la délibération attaquée.

Le Conseil d'Etat estima que la réimposition de l'interdiction de construire tendant à l'expropriation du terrain respectait les conditions fixées par la loi, était conforme à l'intérêt général et était motivée de façon logique et suffisante. Par conséquent, il rejeta le recours de la requérante.

#### **D. La période après 1995**

29. A défaut d'approbation par la région, la décision municipale de 1990 réimposant un permis d'exproprier devint inefficace en 1995.

30. A partir de cette date, le terrain de la requérante a été soumis aux limitations découlant de l'application de l'article 4 de la loi n° 10/1977, et de ce fait à une interdiction absolue de construire. Cette situation va se poursuivre jusqu'à ce que la municipalité de Rome n'attribuera pas une nouvelle destination au terrain.

## **II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS**

### *1. Notions générales en matière d'urbanisme*

31. Aux termes de l'article 42 §§ 2 et 3 de la Constitution italienne, « la propriété privée est garantie et reconnue par la loi, qui en détermine les modes d'acquisition et de jouissance, ainsi que les limites, dans le but d'assurer sa fonction sociale et de la rendre accessible à tous. La propriété privée peut être expropriée, dans les cas prévus par la loi, sauf indemnisation, pour des raisons d'intérêt général ».

32. La loi d'urbanisme (loi n° 1150 de 1942 et modifications) régit le développement urbanistique du territoire.

33. Le plan général d'urbanisme (*piano regolatore generale - infra PRG*) est un acte à durée indéterminée. La procédure d'adoption d'un PRG débute par une délibération de la municipalité (*delibera di adozione*), à la suite de laquelle commence une période de sauvegarde, pendant laquelle toute décision sur les demandes de permis pouvant se heurter à la réalisation du PRG est suspendue (Loi n° 1902 de 1952 et ses modifications). L'approbation du PRG relève de la compétence des régions (article 1 du décret présidentiel (DPR) n° 8 de 1972 et articles 79 et 80 du DPR n° 616 de

1977), alors qu'auparavant elle se faisait par décret du président de la République. Une fois le PRG approuvé, il est publié dans la *Gazzetta Ufficiale* (bulletin des lois) et déposé à la mairie.

34. Lorsqu'il réglemente de manière précise le territoire, le PRG peut être exécuté *de plano* ; très fréquemment, le PRG a besoin pour son application d'un acte complémentaire, notamment un plan détaillé d'urbanisme (*piano particolareggiato*), qui lui a une durée déterminée. En effet, une fois le plan détaillé adopté, (plan qui équivaut à une déclaration d'utilité publique) l'administration dispose d'un délai de rigueur (ne dépassant pas dix ans, au sens de l'article 16 de la loi d'urbanisme) pour exproprier et en tout cas pour l'exécuter sous peine de décadence du plan. Lorsque le PRG a besoin d'un plan d'urbanisme détaillé pour son application, il incombe à la municipalité d'en adopter un. Toutefois, aucun délai de rigueur n'est prévu pour l'adoption d'un plan détaillé.

*2. L'imposition et la durée d'une interdiction de construire : les principes fixés par la Cour constitutionnelle*

35. Les limitations au droit de disposer de la propriété, telles qu'une interdiction de construire, sont imposées en adoptant un plan d'urbanisme. Une interdiction de construire peut être imposée en vue de l'expropriation du terrain (*vincolo preordinato all'esproprio*), lorsqu'elle affecte un terrain destiné à usage public ou à la réalisation de bâtiments ou infrastructures publiques (article 7 n° 3 et n° 4 de la loi d'urbanisme).

36. La loi d'urbanisme, dans son texte original, disposait que les limitations au droit de propriété des particuliers prévues par un plan général d'urbanisme, notamment les interdictions de construire, avaient une durée équivalente à celle du plan général d'urbanisme, à savoir avaient une durée indéterminée ; en même temps, aucune indemnisation pour les propriétaires n'était prévue (article 40).

37. La Cour constitutionnelle fut saisie de la question de savoir si une interdiction affectant gravement le droit de propriété, telle une interdiction en vue d'une expropriation (*vincolo espropriativo*) ou une interdiction de construire (*vincolo di inedificabilità*), qui pouvait se prolonger *sine die* sans aucune forme d'indemnisation était compatible avec le droit de propriété.

38. Par des arrêts rendus entre 1966 et 1968 (voir notamment les arrêts n° 6 de 1966 et n° 55 du 29 mai 1968), la Cour constitutionnelle conclut pour la négative et déclara la loi d'urbanisme inconstitutionnelle dans la mesure où elle prévoyait la durée indéterminée des limitations affectant gravement le droit de propriété, telle une interdiction de construire ou une interdiction finalisée à l'expropriation, en l'absence de toute indemnisation.

La Cour constitutionnelle a précisé que la loi peut limiter le droit de propriété des particuliers, à condition que sa substance ne soit pas vidée. D'autre part, le droit de construire doit être considéré comme une faculté inhérente au droit de propriété, qui ne peut être limité que pour des raisons

d'utilité publique précises et actuelles. En cas d'expropriation ou de limitations portant atteinte à la nature même du droit en question ayant une durée indéterminée, le propriétaire doit recevoir une compensation financière. En revanche, aucune indemnisation n'est due lorsqu'une interdiction de construire est prévue pour une durée déterminée.

39. Suite à ces arrêts de la Cour constitutionnelle fixant les principes en matière de limitations graves au droit de propriété, le législateur avait deux options : opter pour des interdictions à durée déterminée sans indemnisation ; alternativement opter pour des interdictions à durée indéterminée avec indemnisation immédiate.

40. Le législateur italien a donné suite à ces arrêts en choisissant la première option et en adoptant, le 19 novembre 1968, la loi n° 1187 de 1968, qui a modifié la loi d'urbanisme. Aux termes de l'article 2 § 1 de cette loi, lors de l'adoption d'un plan général d'urbanisme, les autorités locales peuvent imposer aux particuliers des interdictions en vue de l'expropriation du terrain et des interdictions de construire. Cependant, ces limitations perdent leur vigueur dans les cinq ans si l'expropriation n'a pas lieu ou lorsqu'aucun plan d'urbanisme d'exécution, notamment un plan d'urbanisme détaillé, n'est adopté.

41. L'article 2 susmentionné prévoyait également, dans son deuxième paragraphe, une prorogation *ex lege*, pour une période de cinq ans, des délais fixés par les plans d'urbanisme approuvés avant la date de son entrée en vigueur. Les lois n°s 756 de 1973, 696 de 1975 et 6 de 1977 ont prorogé ces mêmes délais jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 10 de 1977 (dispositions en matière de construction des sols).

42. Par l'arrêt n° 92 du 12 mai 1982, la Cour constitutionnelle a précisé la portée de la loi n° 10 de 1977, en affirmant que même après son entrée en vigueur, le droit de construire restait une faculté inhérente au droit de propriété. Quant aux interdictions de construire, la Cour a précisé que celles-ci restent soumises à la loi n° 1187 de 1968, à savoir leur durée ne peut dépasser cinq ans faute d'adoption d'un plan détaillé.

### 3. Situation après l'expiration d'une interdiction de construire

43. Selon la jurisprudence, dans le cas où l'interdiction de construire cesse aux termes de l'article 2 § 1 de la loi n° 1187 de 1968, après expiration du délai de cinq ans, les terrains concernés ne récupèrent pas automatiquement leur destination originale et n'acquièrent pas automatiquement la destination des terrains voisins. Pour déterminer la nouvelle destination d'un terrain, il faut un acte positif de l'administration, comme un plan détaillé d'urbanisme.

En attendant cet acte positif de l'administration, les terrains concernés sont considérés par la jurisprudence comme soumis au régime prévu à l'article 4 de la loi n° 10 de 1977, relatif aux terrains des municipalités n'ayant pas adopté de plans généraux d'urbanisme (jurisprudence du Conseil

d'Etat, voir notamment les arrêts de la chambre plénière nos 7 et 10 de 1984).

Selon l'article 4 de cette loi, un permis de construire peut être octroyé uniquement si le terrain est situé hors d'un centre habité et à certaines conditions, pour un volume très réduit. Si le terrain est situé à l'intérieur d'un centre habité, toute nouvelle construction est interdite.

44. La région Lazio a transposé cette jurisprudence dans la loi n° 86 du 24 novembre 1990, qui prévoit expressément qu'une interdiction absolue de construire frappe les terrains démunis de destination d'urbanisme se situant à l'intérieur d'un centre habité.

#### *4. En cas d'inertie de l'administration*

45. Après l'expiration d'une interdiction de construire, il incombe à la municipalité de déterminer rapidement la nouvelle destination du terrain concerné ; toutefois aucun délai n'est prévu.

46. L'inertie de l'administration peut être attaquée par les intéressés devant les juridictions administratives (arrêt du Conseil d'Etat, sec. IV, 20.5.96 n° 664). Ces dernières peuvent ordonner à la municipalité de déterminer la nouvelle destination des immeubles concernés, sans toutefois pouvoir se substituer aux autorités concernées dans le choix de la destination. Dans l'arrêt n° 67 de 1990, portant sur un cas d'expropriation où était en cause l'inertie de l'administration, la Cour constitutionnelle a affirmé que le recours permettant d'attaquer l'inertie de l'administration devant le tribunal administratif est inopérant et de ce fait peu efficace (« *defatigante e non conclusivo con conseguente scarsa efficacia* »).

47. La Cour constitutionnelle a été saisie de la question de savoir si la soumission d'un terrain au régime prévu par l'article 4 de la loi n° 10/1977 est compatible avec la Constitution, étant donné que ce régime entraîne une interdiction de construire sine die – en raison de l'inertie de l'administration dans la détermination d'une nouvelle destination du terrain concerné (notamment dans l'adoption d'un plan d'urbanisme) – et aucune indemnisation n'est prévue. Dans l'arrêt n° 185 de 1993, la Cour constitutionnelle a déclaré la question irrecevable, puisqu'il relève de la compétence exclusive du législateur d'intervenir rapidement et de manière apte à remédier à cette situation.

#### *5. Le renouvellement d'une interdiction de construire (par un acte administratif)*

48. Par un arrêt de 1989 (n° 575), la Cour constitutionnelle a indiqué que, à échéance de la période de cinq ans prévue à l'article 2 de la loi n° 1187 de 1968 et lors d'une nouvelle planification du territoire, les autorités locales peuvent renouveler l'interdiction de construire pour des raisons d'utilité publique. Cet arrêt a reconnu le pouvoir de l'administration de réitérer l'interdiction une fois la première venue à échéance.

49. Toutefois, le pouvoir de l'administration de renouveler l'interdiction absolue de construire ne peut pas se traduire en une interdiction *sine die* en l'absence de toute forme d'indemnisation. En effet, lorsque l'interdiction de construire vide de substance le droit de propriété puisqu'elle donne lieu à une incertitude substantielle, au motif qu'elle est prorogée pour une durée indéterminée ou elle est réitérée, le propriétaire devrait bénéficier d'une indemnisation (voir également l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 305 de 1996 et l'arrêt du Conseil d'État n° 159 de 1994).

#### 6. L'absence d'indemnisation

50. La Cour de cassation a indiqué qu'en cas de limitations du droit de propriété en vue d'expropriation et même en l'absence de toute indemnisation, le propriétaire concerné est titulaire d'un simple intérêt légitime (*interesse legittimo*), c'est-à-dire d'une position individuelle protégée de façon indirecte et subordonnée au respect de l'intérêt public et non pas d'un droit plein et absolu (*diritto soggettivo*) à l'octroi d'une compensation financière (voir les arrêts de la chambre plénière de la Cour de cassation n°s 11308 du 28 octobre 1995, 11257 du 15 octobre 1992 et 3987 du 10 juin 1983).

Dès lors, face à la décision des autorités municipales lui imposant une interdiction de construire, le propriétaire peut saisir les juridictions administratives afin de faire constater si, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, l'administration a respecté les règles fixées par la loi et n'a pas excédé la marge d'appréciation dont elle dispose dans l'évaluation de l'équilibre entre l'intérêt public et celui des particuliers. Toutefois, même si les juridictions administratives annulent l'interdiction de construire, aucune compensation financière n'est due lorsque l'interdiction de construire a été ordonnée pour une durée déterminée, notamment si elle est soumise au délai de cinq ans prévu par l'article 2 de la loi n° 1187 de 1968.

51. En rappelant les principes fixés dans sa jurisprudence antérieure (voir les arrêts cités au § 37 ainsi que les arrêts n° 82 de 1982, n° 575 de 1989, n° 344 de 1995), la Cour constitutionnelle a, par l'arrêt n° 179 du 12—20 mai 1999, déclaré incompatible avec la Constitution l'absence de prévision par la loi d'une forme d'indemnisation pour le cas où un permis d'exproprier ou une interdiction de construire, seraient réitérés par l'administration de telle sorte que le droit de propriété s'en trouve gravement affecté.

Tout en laissant intacte la possibilité pour l'administration de renouveler les interdictions de construire, la cour a affirmé qu'il est nécessaire que le législateur intervienne et prévoie une forme d'indemnisation, en précisant les critères et les modalités de celle-ci.

La cour n'a pas exclu qu'un juge saisi d'une demande d'indemnisation avant l'intervention du législateur puisse rechercher dans le système

juridique des critères lui permettant d'octroyer, le cas échéant, une indemnisation.

La cour a également précisé que l'obligation d'indemniser ne concerne que la période après les cinq premières années d'interdiction (période de franchise).

*7. La loi codifiant les dispositions sur l'expropriation (Testo unico sulle espropriazioni)*

52. Le décret du Président de la République n° 327 de 2001 a codifié les dispositions existantes en matière d'expropriation. L'entrée en vigueur de ce décret a été reportée au 30 juin 2002 et puis au 1er janvier 2003.

Aux termes de l'article 39 de ce texte, « dans l'attente d'une réorganisation de la matière, en cas de réimposition d'un permis d'exproprier ou d'une limitation ayant en substance un effet expropriatif, le propriétaire du terrain a droit à une indemnisation, en rapport au préjudice effectif. »

## EN DROIT

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

53. La société requérante allègue que les limitations imposées sur son terrain pour une longue période et en l'absence d'indemnisation portent atteinte à son droit au respect de ses biens, garanti par l'article 1 du Protocole n° 1, qui est ainsi libellé :

« 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. »

*1. Sur l'existence d'une ingérence dans le droit de propriété de la requérante*

54. La Cour note que les parties s'accordent pour dire qu'il y a eu ingérence dans le droit au respect des biens de la requérante. Elles divergent uniquement quant à l'origine et aux effets de l'ingérence dans la période allant de 1977 à 1990 (voir §§ 16-19).

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

*2. Sur la justification de l'ingérence dans le droit de propriété de la requérante*

**a) La règle applicable**

56. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes : « la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux États le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...). Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété ; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première » (voir, entre autres, l'arrêt *James et autres c. Royaume-Uni* du 21 février 1986, série A n° 98-B, pp. 29-30, § 37, lequel reprend en partie les termes de l'analyse que la Cour a développée dans son arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 24, § 61 ; voir aussi les arrêts *Les saints monastères c. Grèce* du 9 décembre 1994, série A n° 301-A, p. 31, § 56, et *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 55, CEDH 1999-II).

57. La requérante allègue être victime d'une expropriation de fait par l'effet combiné des interdictions de construire en vue de l'expropriation du terrain, qui ont réduit à néant la valeur et les possibilités de disposer de celui-ci.

58. Le Gouvernement soutient que la situation litigieuse relève de la réglementation de l'usage des biens.

59. La Cour note que le terrain de la requérante a été soumis à des interdictions de construire combinées avec des permis d'exproprier. Or, ces mesures n'ont pas entraîné une privation formelle de propriété, au sens de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1, puisque le droit de propriété de la requérante est resté juridiquement intact.

60. En l'absence d'un transfert de propriété, la Cour doit regarder au-delà des apparences et analyser la réalité de la situation litigieuse. A cet égard, il importe de rechercher si ladite situation n'équivalait pas à une expropriation de fait, comme le prétend l'intéressée (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, série A n° 32, p. 14, § 25).

61. La Cour relève que les effets de la situation litigieuse dénoncés par la requérante 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 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 la requérante n'a 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 (arrêt *Loizidou c. Turquie* du 18 décembre 1996, Recueil 1996-VI, p. 2237, § 63 ; arrêt *Sporrong et Lönnroth* précité, p. 24, §63). Dans ces conditions, la Cour estime qu'il n'y a pas eu d'expropriation de fait et dès lors la seconde phrase du premier alinéa ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

62. 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 deuxième alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. En effet, s'il est vrai qu'il s'agit d'interdictions de construire réglementant le territoire (arrêt *Sporrong* précité, p. 25, § 64), il n'en demeure pas moins que les mêmes mesures visaient essentiellement l'expropriation du terrain (voir § 35).

63. La Cour estime dès lors que la situation dénoncée par la requérante relève de la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 (arrêt *Sporrong* précité, p. 25, § 65 ; arrêts *Erkner et Hofauer c. Autriche* du 23 avril 1987, série A n° 117, p. 65, § 74 et *Poiss c. Autriche* du 23 avril 1987, série A n° 117, p. 108, § 64 ; arrêt *Elia srl c. Italie* du 2 août 2001, CEDH 2001, § 57 ).

**b) Le respect de la norme énoncée à la première phrase du premier alinéa**

64. Aux fins de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour doit rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (arrêt *Sporrong et Lönnroth* précité, p. 26, § 69 ; arrêt *Phocas c. France* du 23 avril 1996, Recueil 1996-II, p. 542, § 53).

*i. Thèse défendue par la requérante*

65. La requérante soutient que la situation dénoncée n'est pas conforme à l'article 1 du Protocole n° 1.

66. Elle fait observer que l'ingérence dans son droit au respect de ses biens dure depuis plus de trente-neuf ans, à savoir depuis la délibération municipale du 18 décembre 1962 visant l'adoption du plan général d'urbanisme.

67. Pendant toute cette période, le terrain a été frappé d'interdiction de construire, en attendant que l'administration procède à l'expropriation ou bien en attendant que l'administration décide quant à la destination à donner au terrain.

68. Dans ces circonstances, la requérante reproche aux autorités leur inertie et de ne jamais avoir procédé à l'expropriation. Elle se plaint de l'absence totale d'indemnisation pour le sacrifice qui lui est imposé.

69. A cet égard, la requérante observe que, par l'effet combiné des interdictions de construire en vue de l'expropriation du terrain, son droit de propriété a été vidé de substance.

70. D'une part, la requérante observe que la valeur du terrain a été réduite à néant et elle a perdu la possibilité de vendre son bien aux conditions normales du marché.

71. D'autre part, la requérante observe qu'elle n'a pu à aucun moment utiliser le terrain. Ce dernier étant situé à proximité du Vatican, son utilisation à des fins agricole serait tout simplement inimaginable. S'agissant d'un usage commercial, il ne serait pas autorisé par le plan général d'urbanisme pour les terrains, comme celui de la requérante, faisant partie de la zone N.

72. La requérante précise enfin que la situation dénoncée par elle concerne la presque totalité du terrain et est la cause unique de l'impossibilité de construire sur ce dernier. A cet égard, la requérante souligne que les arrêtés ministériels pris au paravent en vue de la protection du paysage n'ont pas entraîné l'impossibilité de construire sur le terrain.

73. En conclusion, la requérante demande à la Cour de constater la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

*ii. Thèse défendue par la Gouvernement*

74. Le Gouvernement soutient que la situation dénoncée par la requérante est conforme à l'article 1 du Protocole n° 1.

75. Selon lui, les limitations visant le terrain de la requérante n'ont pas affecté celui-ci de manière continue et n'ont par conséquent pas vidé de substance le droit de propriété de celle-ci.

76. Le Gouvernement soutient en effet que l'on ne doit prendre en compte que les limitations affectant le terrain qui découlent d'un acte de l'administration ; l'interdiction de construire découlant de l'application d'une loi ou d'un principe jurisprudentiel ne saurait au contraire entrer en ligne de compte.

Suivant ce raisonnement, il en résulterait que la période allant de 1982 à 1990 et puis celle allant de 1995 à aujourd'hui ne devrait pas être prise en considération, puisque les limitations affectant le terrain de la requérante en cette période ne trouvaient pas leur base juridique dans un acte administratif de la municipalité, mais directement dans des dispositions législatives adoptées en vertu du « 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 ». Dès lors, la société requérante ne saurait se prétendre titulaire, en droit italien, d'aucun droit à indemnisation pour la période en question.

77. Quant au permis d'exproprier imposé par décision de la municipalité du 4 juin 1990, cette mesure était justifiée par des raisons d'utilité publique,

relatives aux exigences d'une planification moderne de la ville et n'a entraîné aucune expropriation « *de facto* », n'ayant pas été renouvelée pour des périodes « de longue durée ». Elle avait de surcroît un caractère purement provisoire, étant donné que sa validité était limitée à cinq ans et soumise à la condition que, après expiration de ce délai, un plan d'urbanisme détaillé soit approuvé par le Conseil régional, ce qui, en l'espèce, ne s'est pas produit.

78. D'autre part, le Gouvernement souligne que la requérante est propriétaire d'une zone assez vaste, dont le terrain litigieux ne constitue qu'une partie.

79. Le Gouvernement observe ensuite que la requérante aurait pu provisoirement faire un usage alternatif de son terrain, notamment un usage agricole, ou bien un usage commercial, en utilisant le terrain comme par exemple zone d'exposition, parking, sans infrastructures fixes.

80. En outre, le Gouvernement soutient que la perte de valeur du terrain alléguée par la requérante ne découle pas de la situation dénoncée par celle-ci ; elle découlerait des deux arrêtés ministériels de 1961 et 1963, qui auraient rendu le terrain inconstructible en vue de la protection du paysage. En tout état de cause, la requérante n'aurait pas démontré la diminution de valeur du terrain.

81. En conclusion, le Gouvernement soutient que l'absence d'indemnisation en l'espèce est absolument compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1.

### *iii. Appréciation de la Cour*

82. La Cour constate que le terrain de la requérante a été soumis à une interdiction de construire en vue de son expropriation imposée par le plan général d'urbanisme ; après son échéance, l'interdiction de construire a été maintenue par l'application du régime prévu par la loi n° 10 de 1977 ; une interdiction de construire visant l'expropriation a enfin été réimposée par l'administration en 1990 et est devenue caduque en 1995 ; à compter de cette date, le terrain a été de nouveau soumis à l'interdiction de construire au sens de la loi n° 10 de 1977.

83. Indépendamment du fait que les limitations frappant le terrain découlent d'un acte administratif ou de l'application d'une loi, il en résulte que le terrain a été frappé d'interdiction de construire de manière continue (voir notamment § 19).

84. La Cour note que l'ingérence litigieuse dure depuis plus de trente-six ans à compter de l'approbation du plan général d'urbanisme (voir § 12), et depuis plus de trente-neuf ans à compter de la délibération municipale en vue de l'adoption de celui-ci (voir § 11). Dans les deux cas, le début de l'ingérence litigieuse se situe avant la date de prise d'effet, le 1er août 1973, de la reconnaissance du droit de recours individuel par l'Italie. Cependant, la

Cour tiendra compte également de la période antérieure à cette date afin d'évaluer globalement et dans son contexte l'ingérence litigieuse.

85. La Cour juge naturel que dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement du territoire, les Etats contractants jouissent d'une large marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique (arrêt *Sporrong et Lönnroth* précité, p. 26, § 69). Elle tient pour établi que l'ingérence dans le droit de la requérante au respect de ses biens répondait aux exigences de l'intérêt général. Elle ne saurait renoncer pour autant à son pouvoir de contrôle.

86. Il appartient à la Cour de vérifier que l'équilibre voulu a été préservé de manière compatible avec le droit de la requérante au respect de ses biens, au sens de la première phrase de l'article 1.

87. La Cour estime que durant toute la période concernée, la requérante est restée dans une incertitude complète quant au sort de sa propriété.

Dans un premier temps, étant donné que le plan général d'urbanisme frappait le terrain d'une interdiction de construire visant l'expropriation, ledit terrain aurait pu être exproprié, à condition qu'un plan détaillé d'urbanisme soit adopté, ce qui ne s'est pas produit (voir §§ 13 et 14).

Après 1977, selon les allégations de la requérante (voir § 17), ou après 1982, selon les allégations du Gouvernement (voir § 18), le terrain était inconstructible au sens de la loi n° 10 de 1977 et pouvait, à tout moment, être à nouveau frappé d'un autre permis d'exproprier, ce qui s'est produit en juin 1990, par une délibération municipale devenue caduque en 1995 (voir § 20 et § 29).

A compter de 1995, le terrain a été à nouveau soumis à la loi n° 10 de 1977 et est donc inconstructible et susceptible, à tout moment, d'être frappé d'un nouveau permis d'exproprier.

88. La Cour relève par ailleurs qu'en droit italien il ne semble pas y avoir un recours susceptible de remédier à l'inertie de l'administration, lorsque celle-ci tarde à attribuer à un terrain sa destination d'urbanisme (voir § 45).

89. En outre, la Cour estime que l'existence, pendant toute la période concernée, d'interdictions de construire a entravé la pleine jouissance du droit de propriété de la requérante et a accentué les répercussions dommageables sur la situation de la requérante, en affaiblissant considérablement, entre autres, les chances de vendre le terrain.

90. Elle constate enfin qu'il n'a pas été possible en l'espèce d'obtenir une indemnisation quelconque.

91. Les circonstances de la cause, notamment l'incertitude doublée de l'inexistence de tout recours interne efficace susceptible de pallier la situation litigieuse combinée avec l'entrave à la pleine jouissance du droit de propriété et l'absence d'indemnisation, amènent la Cour à considérer que la requérante a 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 (arrêt *Sporrong* précité, p. 28 §§ 73-74 ; arrêt *Erkner et Hofauer* précité, p. 66, §§

78-79 ; arrêt Poiss précité, p. 109, §§ 68,69 ; *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão et autres c. Portugal*, nos 29813/96 et 30229/96 (Sec. I) CEDH 2000, § 54 ; arrêt Elia précité, § 83).

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

## II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

93. 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. »

94. Au titre du dommage matériel, la requérante réclame 44 643 200 000 liras italiennes (ITL) correspondant à la valeur vénale du terrain, conformément à une expertise datée de 1999 qu'elle a produite à l'appui.

95. Quant au préjudice moral, la requérante affirme ne pas être en mesure de le chiffrer.

96. La requérante réclame le remboursement des frais encourus devant les juridictions nationales, qui s'élèvent à 51 604 000 ITL, plus TVA (taxe sur la valeur ajoutée) et CPA (contribution à la caisse de prévoyance des avocats).

97. Quant à la procédure à Strasbourg, présentant un projet de note d'honoraires, la requérante sollicite le remboursement de 51 920 000 ITL plus TVA et CPA pour chacun des deux avocats qui la représentent.

98. Selon le Gouvernement, la demande au titre de préjudice matériel est infondée puisque, selon lui, il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Pour le cas où la Cour conclurait toutefois à la violation de cette disposition, le Gouvernement refuse le critère de calcul utilisé par la requérante qui se rapporte uniquement à la valeur du terrain. A cet égard, le Gouvernement soutient que ce qui est indemnisable est l'impossibilité de faire un usage normal du terrain ou la perte de valeur du terrain.

Se rapportant à ses considérations sur le fond, le Gouvernement soutient que la situation dénoncée par la requérante n'a pas eu de répercussions dommageables.

99. Quant au préjudice moral éventuel, le Gouvernement estime que le constat de violation représente une réparation suffisante.

100. Le Gouvernement fait ensuite observer que les frais encourus devant les juridictions internes ne sont pas remboursables puisqu'il s'agit de frais que la requérante aurait en tout cas encourus, indépendamment de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

101. Quant aux frais devant les organes de la Convention, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour.

102. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état, de sorte qu'il échet de la réserver eu égard à l'éventualité

d'un accord entre l'Etat défendeur et l'intéressée (article 75 §§ 1 et 4 du règlement).

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Dit*, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n°1 ;
2. *Dit*, à l'unanimité, que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ;
3. En conséquence,
  - a) la *réserve* en entier ;
  - b) *invite* le Gouvernement et la requérante à lui adresser par écrit, dans les trois mois, leurs observations sur cette question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
  - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 17 octobre 2002 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Françoise ELEN-PASSOS,  
Greffière adjointe

Nicolas BRATZA  
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée dissidente de M. Conforti.

## OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE CONFORTI

A mon avis, l'article 1 du Protocole n° 1 n'a pas été enfreint dans cette affaire.

La question principale que l'affaire soulève est l'interdiction de construire qui a frappé le terrain de la société requérante pendant plus de trente ans à cause soit du comportement de la municipalité de Rome soit, à cause des lois de l'Etat italien.

Selon la majorité de la Cour, la société requérante étant restée dans une incertitude complète quant au sort de sa propriété en raison de l'interdiction de construire en vue de l'expropriation et du manque des plans détaillés d'urbanisme, le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et le droit au respect des biens de la requérante a été rompu.

Je ne suis pas d'accord.

Tout le monde sait en Italie que l'interdiction de construire prévue par la loi de 1977 a été une réaction à un comportement des particuliers – sociétés immobilières ou personnes physiques – qui avaient réduit la plus grande partie du territoire italien – donc de ce qui avait été appelé le plus beau jardin de l'Europe ! – à une masse de ciment. Tout le monde sait en Italie que la possibilité d'exproprier la totalité des terrains frappés par l'interdiction de construire n'était que purement virtuelle et non actuelle et que donc l'interdiction n'était pas « en vue de l'expropriation » mais simplement une interdiction de construire.

A mon humble avis, la Cour aurait dû tenir compte de cela lorsqu'elle a dû évaluer les intérêts en jeu pour ne pas risquer de décider dans l'abstrait ou, je le dis avec respect, dans le vide. Elle aurait dû se demander si une mesure d'interdiction de construire pour les terrains qui, pour la plus grande partie, étaient des terrains agricoles ou des jardins privés, et qui donc devaient rester des terrains agricoles ou des jardins, ne se justifiait pas dans l'intérêt général. Pour moi c'était la juste solution ; pour moi il ne s'agit pas dans l'espèce, comme dans les cas similaires, du droit de l'homme mais ... du droit des affaires.