



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE FRASCINO c. ITALIE

(Requête n° 35227/97)

ARRÊT

STRASBOURG

11 décembre 2003

DÉFINITIF

11/03/2004

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 Frascino c. Italie,

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

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,

P. LORENZEN,

G. BONELLO,

A. KOVLER,

M^{me} E. STEINER,

MM. K. HAJIYEV, *juges*,

L. FERRARI BRAVO, *juge ad hoc*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier adjoint de Section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 20 novembre 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 35227/97) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Angelo Frascino (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 5 novembre 1996 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté devant la Cour par M^e Augusto Sinagra, avocat à Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Ivo Maria Braguglia et son coagent, M. Francesco Crisafulli.

3. Le requérant alléguait la violation des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} 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 partielle du 9 novembre 2000, la Cour a invité le gouvernement défendeur à présenter ses observations sur le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 et a déclaré le restant de la requête irrecevable.

7. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la première section ainsi remaniée (article 52 § 1).

8. A la suite du déport de M. Vladimiro Zagrebelsky, juge élu au titre de l'Italie (article 28), le Gouvernement a désigné M. Luigi Ferrari Bravo pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

9. Par une décision finale du 7 novembre 2002, la chambre a déclaré recevable le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1.

10. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

11. Le 13 janvier 1969, Mme M., introduisit une demande devant la Mairie de Naples (« la Mairie ») afin d'obtenir un permis de construire sur un terrain de sa propriété.

12. Le 5 mai 1969, Mme M. attaqua le silence-refus de la municipalité.

13. Par un arrêt déposé le 23 octobre 1970, le Conseil d'Etat, relevant que le refus d'une demande de permis de construire exige une motivation, annula le silence-refus.

14. Le 4 mai 1971, Mme M. introduisit un recours devant le Conseil d'Etat afin que cet arrêt soit exécuté.

15. Par un arrêt du 19 octobre 1971, le Conseil d'Etat ordonna à la Mairie de trancher la demande d'obtention du permis de construire et ordonna au préfet de nommer un commissaire *ad acta* au cas où la Mairie ne se serait pas exécutée.

16. Par une décision du 21 octobre 1971, la Mairie refusa d'octroyer le permis à Mme M. en raison de ce que le terrain de cette dernière constituait une « zone panoramique de deuxième degré ».

17. Mme M. ayant attaqué cette décision le 21 décembre 1971, par un jugement déposé le 10 mars 1980, le tribunal administratif régional de la Campania (« le tribunal ») fit droit à cette demande observant que, le terrain en question constituant une « zone panoramique de premier degré », il n'était pas de ce fait soumis à une défense absolue de construction.

18. Le 8 avril 1982, la Mairie rejeta une nouvelle demande de Mme M. visant à obtenir le permis en raison du manque de l'avis obligatoire de l'Intendance de l'art médiévale et moderne (*Soprintendenza all'arte medievale e moderna*) et de ce que le terrain en question n'avait pas été loti.

19. Le 11 juin 1982, Mme M. introduisit un recours devant le tribunal afin d'obtenir l'annulation de cette décision.

20. Par un jugement déposé le 18 octobre 1984, le tribunal annula la décision du 8 avril 1982. Il releva que la demande de Mme M. avait été refusée à deux reprises sur la base de deux motivations différentes, à savoir celles contenues dans les décisions du 21 octobre 1971 et du 8 avril 1982. De plus, l'absence de l'avis de l'Intendance et le manque de lotissement ne faisaient pas obstacle à l'obtention du permis demandé.

21. Le 3 juillet 1985, Mme M. introduisit devant le tribunal un recours afin d'obtenir l'exécution de ce jugement.

22. Par un jugement du 18 mars 1986, le tribunal ordonna à la Mairie d'octroyer à Mme M. le permis litigieux, « à moins que la situation de fait et de droit aurait subi entre-temps des changements ».

23. Le 16 février 1987, Mme M. contesta ce dernier point devant le Conseil d'Etat.

24. Par un arrêt déposé le 7 mai 1991, le Conseil d'Etat releva que la situation de fait et de droit à prendre en considération était celle existante au moment de la publication de l'arrêt sur le fond, à savoir au 23 octobre 1970. Il ordonna donc à la Mairie d'accorder le permis dans les trente jours et nomma un commissaire *ad acta* au cas où la Mairie ne se serait pas exécutée.

25. Le 20 décembre 1991, le requérant acquit le terrain. Il affirme avoir eu connaissance de l'arrêt du Conseil d'Etat seulement au cours du mois de juillet 1996 et concède n'avoir pas été informé de la fin des procédures internes par l'ancienne propriétaire ou par les avocats de celle-ci.

26. Selon les renseignements fournis par le requérant le 9 mai 2003, le commissaire n'a toujours pas accordé le permis litigieux.

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

27. Dans ses observations du 1^{er} avril 2003, le Gouvernement considère que le requérant n'a pas respecté le délai de six mois prévu à l'article 35 de la Convention, l'arrêt du Conseil d'Etat ayant été déposé le 7 mai 1991 et la requête ayant été introduite le 5 novembre 1996.

28. La Cour estime que cette exception, soulevée pour la première fois après la décision sur la recevabilité de la requête, se heurte à la forclusion et doit partant être rejetée.

La Cour au demeurant rappelle que, s'il s'agit d'une situation continue, le délai de six mois court à partir de la fin de celle-ci (voir *Lang c. Luxembourg*, arrêt du 10 septembre 1996, non publié). Or, le grief du requérant porte sur la non-exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat du

14 décembre 1990 et ladite exécution n'a toujours pas eu lieu. Partant, même en admettant que le requérant ait eu connaissance de l'arrêt du Conseil d'Etat avant le mois de juillet 1996, le délai de six mois prévu par l'article 35 n'aurait pas été dépassé.

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

29. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant se plaint d'une atteinte à son droit de propriété. Selon 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. »

A. Les arguments des parties

30. Selon le requérant, le manque d'exécution de la part des autorités administratives compétentes de l'arrêt du Conseil d'Etat déposé le 7 mai 1991 emporte la violation de son droit au respect de ses biens garanti par l'article 1 du Protocole n° 1.

31. Le Gouvernement considère qu'en droit interne le droit de propriété ne comprend pas également celui de construire (*jus aedificandi*). Il observe également que l'ingérence de l'Etat dans le droit du requérant au respect de ses biens poursuit un but légitime, à savoir la planification du territoire urbain.

B. L'appréciation de la Cour

32. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1, qui garantit en substance le droit de propriété, contient trois normes distinctes (voir *James et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98, pp. 29-30, § 37) : 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 Etats contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. La deuxième et la troisième, qui ont trait à

des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété, doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première.

En l'espèce, la Cour observe que, par une décision judiciaire définitive et exécutoire déposée le 7 mai 1991, le Conseil d'Etat a ordonné à la Mairie de Naples de délivrer le permis de construire sur le territoire du requérant. Toutefois, la Mairie de Naples ne s'est pas exécutée. Dans ces circonstances, les autorités italiennes sont responsables d'une ingérence dans le droit de propriété du requérant. L'ingérence en question ne constitue pas une privation de propriété au sens de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1 puisque le droit de propriété du requérant est resté juridiquement intact. Elle ne relève pas non plus de la réglementation de l'usage des biens, puisqu'elle ne poursuivait pas ce but. La Cour considère dès lors que la situation dénoncée par le requérant relève de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 (voir *Cooperativa La Laurentina c. Italie*, arrêt du 2 août 2001, § 64).

33. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale : la seconde phrase du premier alinéa de cet article n'autorise une privation de propriété que « dans les conditions prévues par la loi » ; le second alinéa reconnaît aux Etats le droit de réglementer l'usage des biens en mettant en vigueur des « lois ». De plus, la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (voir *Belvedere Alberghiera c. Italie*, arrêt du 30 mai 2000, *Recueil* 2000-VI, § 63 et *Amuur c. France*, arrêt du 25 juin 1996, *Recueil* 1996-III, pp. 850-851, § 50) et implique le devoir de l'Etat ou d'une autorité publique de se plier à un jugement ou un arrêt rendu à leur encontre (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Hornsby c. Grèce*, arrêt du 19 mars 1997, *Recueil* 1997-II, § 41). Il s'ensuit que la nécessité de 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 ne peut se faire sentir que lorsqu'il s'est avéré que l'ingérence litigieuse a respecté le principe de la légalité et n'était pas arbitraire.

En l'espèce, la Cour constate que les autorités administratives compétentes devaient se conformer à l'arrêt du Conseil d'Etat déposé le 7 mai 1991 et délivrer au requérant le permis de construire sur le terrain de sa propriété. Le manque d'exécution de la décision judiciaire n'avait donc aucune base légale (voir *Antonetto c. Italie*, arrêt du 20 juillet 2000, § 38). Une telle conclusion dispense la Cour de 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 individuels.

34. Partant, la Cour estime qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

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

35. 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 et moral

36. Le requérant réclame en premier lieu la réparation d'un préjudice matériel à l'hauteur de 33 499 825,42 euros (EUR) pour le préjudice qu'il aurait subi suite à l'impossibilité de bâtir sur son terrain à partir de 1969, selon une expertise privée du 9 janvier 2003. Il s'en remet à la Cour pour établir le préjudice moral qu'il estime avoir subi.

37. Le Gouvernement conteste ces prétentions.

38. Quant au dommage matériel, la Cour relève que le requérant a acquit le terrain seulement le 20 décembre 1991 et qu'il affirme lui-même avoir eu connaissance de l'arrêt du Conseil d'Etat uniquement au cours du mois de juillet 1996. Le dommage matériel réclamé par le requérant ne pourrait donc être considéré qu'à partir de cette date.

De toute manière, la Cour observe que les éléments présentés par le requérant dans l'expertise privée sont assez générales et ne se prêtent pas à un calcul exact ; la Cour ne saurait donc pas spéculer sur ceux-ci. Toutefois, l'intéressé a subi un préjudice moral indéniable lié à l'incertitude quant à l'issue de la procédure et le simple constat d'une violation ne fournit pas en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage subi. Partant, statuant en équité comme le veut l'article 41, la Cour alloue au requérant une indemnité de 75 000 euros (EUR).

B. Frais et dépens

39. Le requérant revendique le remboursement des frais encourus devant la Cour à hauteur de 47 562,46 EUR, plus 25 000 EUR pour les frais d'expertise.

40. Le Gouvernement considère que les montants réclamés sont excessifs.

41. Compte tenu des éléments en sa possession et de sa jurisprudence en la matière, la Cour estime raisonnable la somme de 2000 EUR au titre des frais et dépens pour la procédure devant la Cour et l'accorde au requérant.

C. Intérêts moratoires

42. La Cour juge approprié de baser 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. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement ;
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 au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention les sommes suivantes :
 - i. 75 000 EUR (soixante-quinze mille euros) pour dommage matériel et moral ;
 - ii. 2000 EUR (deux mille euros) pour frais et dépens ;
 - iii. tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur lesdites sommes ;
 - 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 11 décembre 2003 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier adjoint

Christos ROZAKIS
Président