



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE VITIELLO c. ITALIE

(Requête n° 6870/03)

ARRÊT

STRASBOURG

17 juillet 2007

DÉFINITIF

17/10/2007

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 Vitiello c. Italie,
La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant
en une chambre composée de :

M^{me} F. TULKENS, *présidente*,
MM. A.B. BAKA,
I. CABRAL BARRETO,
V. ZAGREBELSKY,
M^{mes} A. MULARONI,
D. JOČIENĖ,
MM. D. POPOVIĆ, *juges*,
et de M^{me} S. DOLLÉ, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 5 juillet 2005 et
26 juin 2007,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 6870/03) dirigée contre la République italienne et dont deux ressortissants de cet Etat, M^{me} Raffaella Vitiello et M. Salvatore Vitiello (« les requérants »), ont saisi la Cour le 12 février 2003 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^{es} M. Balletta et R. Razzano, avocats à Pannarano (Bénévent). Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I. M. Braguglia, et par son coagent, M. F. Crisafulli.

3. Les requérants alléguent en particulier une atteinte à leur droit au respect de leurs biens et d'accès à un tribunal.

4. Par une décision du 5 juillet 2005, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

5. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites complémentaires (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Les requérants sont nés respectivement en 1952 et 1923 et résident à Pompei (Naples).

7. Ils sont propriétaires d'un immeuble sis à Pompei à proximité de la zone archéologique.

8. A une date non précisée, V. et S. construisirent un entrepôt affecté à un usage commercial à côté de l'immeuble des requérants.

1. La procédure devant les juridictions pénales

9. Une procédure pénale fut ouverte à l'encontre de V. et S. pour violation de règles d'urbanisme (*abuso edilizio*).

10. Le requérants se constituèrent parties civiles dans cette procédure.

11. Par un jugement déposé au greffe le 24 juillet 2000, le tribunal de Torre Annunziata condamna V. (S. étant entre-temps décédé) à un an et huit mois d'emprisonnement ainsi qu'à une amende de 1 500 000 ITL pour violation de règles d'urbanisme. En outre, le tribunal ordonna à la municipalité de Pompei de procéder à la démolition de la construction litigieuse, mit les frais de démolition à la charge de V. et ordonna le rétablissement des lieux tels qu'ils étaient initialement. Enfin, il reconnut aux requérants le droit à un dédommagement, à quantifier par les juridictions civiles compétentes.

12. V. interjeta appel de ce jugement.

13. Par un arrêt déposé au greffe le 12 mai 2001, la cour d'appel condamna V. à un an d'emprisonnement et à une amende de 1 000 000 ITL. En outre, elle confirma l'ordre de démolition de la construction litigieuse et le droit des requérants à un dédommagement à quantifier par les juridictions civiles compétentes, mais révoqua l'ordre de rétablissement des lieux dans leur état antérieur.

14. V. se pourvut en cassation

15. Par un arrêt déposé au greffe le 15 janvier 2002, la Cour de cassation débouta V. de son pourvoi.

16. La démolition de la construction litigieuse n'a jamais eu lieu.

2. La procédure en régularisation

17. Entre-temps, le 7 août 2001, V. avait introduit devant les autorités municipales de Pompei une demande visant à obtenir la régularisation (*sanatoria*) de la construction litigieuse.

18. Par une lettre du 23 septembre 2005, les requérants ont informé le greffe du rejet, par un arrêté du 16 juillet 2002, de cette demande.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. Sur la constitution de partie civile

19. Les articles pertinents du code de procédure pénale (le « CPP ») disposent :

Article 79

« La constitution de partie civile a lieu à partir de l'audience préliminaire (...) »

Article 90

« La partie lésée exerce les droits et les facultés qui lui sont expressément reconnus par la loi et peut en outre, à tout stade de la procédure, présenter des mémoires ainsi que, sauf en cassation, indiquer des éléments de preuve. »

Article 101

« La partie lésée peut nommer un représentant légal pour l'exercice des droits et des facultés dont elle jouit (...) »

B. Sur la démolition

20. L'article 7 de la loi n° 47 du 28 février 1985, dans ses parties pertinentes, dispose :

« 2. Dans le cas où des constructions sont réalisées en l'absence d'un permis de construire ou en violation de celui-ci (...) le maire doit en ordonner la démolition.

3. Dans le cas où la personne responsable de la violation des règles d'urbanisme ne procède pas à la démolition (...), la propriété de la construction et du terrain sis à proximité de celle-ci est transférée sans frais à la municipalité (...)

5. La construction ainsi acquise au patrimoine de la municipalité doit être démolie aux frais de la personne ayant violé les règles d'urbanisme (...)

9. Dans le cas où la démolition n'a pas été déjà effectuée, le juge qui émet un jugement de condamnation (...) l'ordonne. »

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

21. Les requérants se plaignent des dommages découlant de l'impossibilité d'obtenir la démolition de la construction réalisée par leurs voisins. Ils invoquent l'article 1 du Protocole n° 1, qui se lit ainsi :

« 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. Sur les exceptions préliminaires du Gouvernement

22. Le Gouvernement réitère l'exception de non-épuisement des voies de recours internes, ainsi que celle tirée de l'absence de qualité de « victime », déjà soulevées au stade de la recevabilité de la requête.

23. La Cour note que les deux exceptions ont déjà été rejetées dans la décision sur la recevabilité du 5 juillet 2005 et que le Gouvernement s'appuie sur des arguments qui ne sont pas de nature à remettre en cause cette décision. Par conséquent, les exceptions ne sauraient être retenues.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) Le Gouvernement

24. A titre principal, le Gouvernement observe que l'ordre de démolition prononcé par les juridictions pénales répond en tant que tel à l'exigence de protection des intérêts de la collectivité et non pas des particuliers, à savoir les requérants.

25. Il s'agit en effet d'une mesure de nature administrative, poursuivant le but d'intérêt général de rétablir la situation de fait que les règles d'urbanisme violées visaient à protéger.

26. Dès lors, la non exécution de l'ordre de démolition ne constituerait pas, en tant que telle, une violation d'un droit individuel de caractère privé des requérants et ne pourrait donc pas être considérée comme une ingérence dans le droit de ceux-ci au respect des biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

27. A titre subsidiaire, le Gouvernement fait valoir que la procédure en régularisation entamée par V. est toujours pendante. Or, dans des affaires dans lesquelles il y avait eu un commencement d'exécution de l'ordre de démolition contre lequel l'intéressé avait formé opposition devant les juridictions compétentes (*incidente di esecuzione*), la Cour de cassation a affirmé la nécessité de suspendre l'exécution de l'ordre de démolition lorsqu'une demande en régularisation a été présentée dans les formes et les délais légaux, accompagnée du paiement exigé. Le Gouvernement reconnaît que la présente affaire est différente par rapport à celles prises en considération par la Cour de cassation, mais considère toutefois que cette jurisprudence devrait orienter l'action des juridictions comme celle des administrations publiques.

28. Même à supposer que la non-exécution de l'ordre de démolition ait constitué une ingérence dans le droit des requérants au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, un tel sacrifice serait inférieur à celui qui frapperait le même droit de V., dans le cas où un tel ordre serait exécuté lorsque la procédure en régularisation est toujours pendante et la situation encore susceptible d'être régularisée.

b) Les requérants

29. Les requérants s'opposent aux arguments du Gouvernement, faisant notamment valoir que par un arrêté du 16 juillet 2002 les autorités municipales ont rejeté la demande en régularisation introduite par V.

2. Appréciation de la Cour**a) La règle applicable**

30. En l'espèce, la Cour observe que le refus des autorités municipales de se conformer à la décision définitive des juridictions pénales a eu comme conséquence le maintien en l'état de la construction réalisée irrégulièrement par V. Compte tenu de la proximité de cette construction avec l'habitation des requérants, les autorités italiennes sont responsables de l'ingérence dans le droit de propriété des requérants ; l'ingérence en question ne constitue ni une expropriation ni une réglementation de l'usage des biens, mais relève de la première phrase du premier alinéa de l'article 1.

b) Sur l'observation de l'article 1 du Protocole n° 1

31. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 exige 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, en effet, 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 ».

32. 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, entre autres, *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, n° 31524/96, § 63, CEDH 2000-VI, *Amuur c. France*, arrêt du 25 juin 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 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*, *Hornsby c. Grèce*, arrêt du 19 mars 1997, *Recueil* 1997-II, p. 511, § 41). La même constatation vaut pour les actes des organes administratifs ayant un caractère définitif et exécutoire.

33. 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 (voir *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, § 69) ne peut se faire sentir que lorsqu'il est avéré que l'ingérence litigieuse a respecté le principe de la légalité et n'était pas arbitraire (voir *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II).

34. Dans le cas d'espèce, la Cour estime opportun de rappeler certains faits qui lui paraissent essentiels. D'abord, la Cour relève que par une procédure conclue par un arrêt de la Cour de cassation, les juridictions pénales ont définitivement ordonné la démolition de la construction litigieuse, étant donné que celle-ci avait été réalisée en violation des règles d'urbanisme. Les autorités municipales avaient donc le devoir de procéder ainsi, mais elles n'ont toutefois pris aucune initiative en ce sens.

35. Ensuite, la Cour se doit de constater que les juridictions pénales ont aussi définitivement reconnu que les requérants ont subi un dommage matériel en raison de la construction illégale et ont par conséquent reconnu à ceux-ci le droit à un dédommagement, la procédure éventuelle devant les juridictions civiles étant nécessaire seulement afin de le quantifier.

36. Enfin, quant à la procédure en régularisation entamée par V. devant la municipalité de Pompei, la Cour relève que celle-ci s'est conclue le 16 juillet 2002 par un rejet de la demande en régularisation.

37. Il ressort donc des faits de la cause que le refus ou l'omission de l'administration municipale de procéder à la démolition de la construction litigieuse n'avait aucune base légale en droit interne. 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 (voir *Antonetto c. Italie*, n° 15918/89, 20 juillet 2000 et *Fotopoulou c. Grèce*, n° 66725/01, 18 novembre 2004).

38. Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

39. Invoquant le droit à une protection judiciaire effective, les requérants se plaignent de l'impossibilité d'obtenir l'exécution du jugement définitif des juridictions pénales ordonnant la démolition de l'immeuble litigieux. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, qui, dans ses parties pertinentes, dispose :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

A. Thèses des parties

40. Le Gouvernement soutient qu'aucune juridiction nationale n'a reconnu aux requérants le droit à la démolition de l'immeuble litigieux. La constitution de partie civile dans la procédure devant les juridictions pénales n'aurait en effet été acceptée qu'aux fins de l'octroi d'un dédommagement et non pas pour obtenir l'ordre de démolition.

41. En raison de l'absence d'un droit individuel des requérants à la démolition, le Gouvernement conclut que l'article 6 § 1 de la Convention n'a pas été violé en l'espèce.

42. En tout état de cause, le Gouvernement soutient que l'ordre de démolition ne constitue pas une mesure dont la mise en exécution est un devoir incontournable pour ses destinataires, étant donné que l'administration peut, à certaines conditions prévues par la loi, surseoir à son exécution et même l'ignorer.

43. Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement.

B. Appréciation de la Cour

44. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, le droit à un tribunal serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 (voir, entre autres, *Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, § 63 *in fine*, CEDH 1999-V, et *Hornsby c. Grèce*, précité, § 40).

45. En l'espèce, la Cour considère que le grief des requérants soulevé sous l'angle du droit d'accès à un tribunal se confond avec celui tiré de l'article 1 du Protocole n° 1, dans la mesure où les requérants se plaignent à ce titre des dommages découlant de l'impossibilité d'obtenir la démolition de la construction litigieuse.

46. Eu égard à la conclusion formulée au paragraphe 38, elle n'estime pas nécessaire de l'examiner séparément sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

47. 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

48. S'appuyant sur une expertise qu'ils ont déposée, les requérants sollicitent le versement d'une somme de 153 864 EUR, égale à la diminution de valeur de leur immeuble en raison de la présence de la construction litigieuse.

49. Le Gouvernement fait valoir que les requérants n'ont droit à aucune somme, étant donné que la non-exécution de l'ordre de démolition ne constituerait pas la violation d'un droit individuel de caractère privé des requérants. En tout état de cause, le Gouvernement soutient que les requérants n'ont pas étayé leur demande.

50. En outre, le Gouvernement fait valoir que l'expertise déposée par les requérants n'aurait pas été établie selon des critères objectifs.

51. De plus, le Gouvernement soutient que l'ordre de démolition reste à exécuter et que l'immeuble des requérants récupérera sa valeur après cette démolition.

52. Enfin, le Gouvernement relève que, conformément à la décision des juridictions pénales, les requérants pourraient entamer une action devant les juridictions civiles afin d'obtenir un dédommagement.

53. La Cour estime que, compte tenu des circonstances de l'espèce et abstraction faite de l'issue qui sera réservée à la question de la démolition,

un dédommagement constituerait une réparation adéquate du préjudice subi par les requérants. A cet égard, la Cour relève que les juridictions pénales ont définitivement déterminé que les requérants ont subi un dommage matériel en raison de la construction illégale réalisée par V. (paragraphe 11 et 13 ci-dessus). Toutefois, étant donné que conformément à la décision de ces juridictions, les requérants peuvent engager une action devant les juridictions civiles afin d'obtenir un dédommagement, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'accorder une somme à titre de dommage matériel.

B. Dommage moral

54. Les requérants demandent la somme de 50 000 EUR.

55. Le Gouvernement réitère les arguments présentés ci-dessus et fait valoir qu'en tout état de cause, la somme demandée est excessive.

56. La Cour admet que les requérants doivent avoir subi un préjudice moral – du fait notamment de la frustration provoquée par le refus ou l'omission de l'administration de procéder à la démolition de la construction litigieuse malgré la décision définitive des juridictions pénales – que ne compense pas suffisamment le constat de violation (voir, entre autres, *Antonetto c. Italie*, précité, *Dactylidi c. Grèce*, no 52903/99, § 58, 27 mars 2003 et *Fotopoulou c. Grèce*, précité). Statuant en équité, la Cour alloue à ce titre 5 000 EUR à chacun des requérants.

C. Frais et dépens

57. Les requérants sollicitent le versement de 9 556,38 EUR à titre de frais et dépens en ce qui concerne la procédure devant la Cour.

58. Le Gouvernement soutient que la somme demandée est exorbitante et s'en remet à la sagesse de la Cour.

59. La Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle l'allocation des frais et dépens au titre de l'article 41 présuppose que se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En outre, les frais de justice ne sont recouvrables que dans la mesure où ils se rapportent à la violation constatée (voir, par exemple, *Beyeler c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], no 33202/96, § 27, 28 mai 2002 ; *Sahin c. Allemagne* [GC], no 30943/96, § 105, CEDH 2003-VIII).

60. La Cour vient de conclure à la violation de l'article 1 du Protocole no 1, admettant ainsi la thèse des requérants. Si la Cour ne doute pas de la nécessité des frais réclamés ni qu'ils aient été effectivement engagés à ce titre, elle trouve cependant excessifs les honoraires revendiqués pour la procédure à Strasbourg. Elle considère dès lors qu'il n'y a lieu de les rembourser qu'en partie. Compte tenu des circonstances de la cause, la Cour alloue aux requérants, conjointement, 3 000 EUR au total, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme.

D. Intérêts moratoires

61. 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* les exceptions préliminaires du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser, 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. 5 000 EUR (cinq mille euros) à chaque requérant pour dommage moral ;
 - ii. 3 000 EUR (trois mille euros) aux requérants, conjointement, 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 ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 17 juillet 2007 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

S. DOLLÉ
Greffière

F. TULKENS
Présidente