



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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 7718/03
présentée par Augusto PERINELLI et autres
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 26 juin 2007 en une chambre composée de :

M^{me} F. TULKENS, *présidente*,

MM. A.B. BAKA,

R. TÜRMEŒ,

M. UGREKHELIDZE,

V. ZAGREBELSKY,

M^{me} D. JOČIENĚ,

MM. D. POPOVIĆ, *juges*,

et de M^{me} S. DOLLĚ, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 3 mars 2003,

Vu la décision de la Cour de se prévaloir de l'article 29 § 3 de la Convention et d'examiner conjointement la recevabilité et le fond de l'affaire,

Vu la décision partielle du 5 avril 2005,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par les requérants,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérants, M. Augusto Perinelli, M^{me} Flora Valentino, M. Carlo Perinelli, M^{me} Graziella Perinelli, M. Paolo Perinelli et M. Daniele Glingler au nom de ses enfants mineurs Francesco Glingler et Tommaso Glingler, sont des ressortissants italiens, nés respectivement en 1945, 1929, 1935, 1941, 1956 et 1956 et résidant à Rome. Ils sont représentés devant la Cour par M^{es} G. Lavitola et R. Nania, avocats à Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I. M. Braguglia, par son coagent, M. F. Crisafulli, et par son coagent adjoint, M. N. Lettieri.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Les requérants sont propriétaires d'un terrain d'environ 27 000 mètres carrés, sis à Labico (Rome) et enregistré au cadastre, feuille 632, parcelles 23 et 25.

Ce terrain était classé comme constructible par le plan général d'urbanisme (*piano regolatore generale*) de la ville de Rome.

Par un arrêté du 18 mars 1994, le ministère du Patrimoine et de l'Environnement (*Ministero dei Beni culturali e ambientali*) frappa le terrain d'une interdiction absolue de construire aux termes de l'article 21 de la loi n° 1089 de 1939, en raison de l'intérêt archéologique de la zone dans laquelle ce terrain se trouvait. Le ministère considéra essentiel de sauvegarder la zone archéologique et, dans cette optique, de frapper d'interdiction de construire le terrain litigieux aux fins de garantir la visibilité du mausolée de Santa Elena depuis toute perspective.

A une date non précisée, le premier requérant, le troisième requérant, la quatrième requérante et L.P., dont la deuxième requérante est l'héritière, attaquèrent cet arrêté devant le tribunal administratif régional (« TAR ») du Latium. Ils alléguèrent notamment que leur terrain ne contenait aucun vestige archéologique et que le seul monument de l'époque romaine dans la zone n'était pas à proximité du terrain.

L'administration défenderesse se constitua dans la procédure, alléguant notamment que l'interdiction de construire frappant le terrain des requérants était justifiée par la nécessité de garantir la visibilité du monument d'époque romaine présent dans la zone.

Par un jugement du 10 juillet 1996, le TAR accueillit le recours des requérants et annula la mesure attaquée, estimant qu'une interdiction absolue de construire ne se justifiait pas en l'espèce, compte tenu de ce que la distance minimale entre le monument et les terrains des requérants était de trois cent mètres.

L'administration interjeta appel de ce jugement.

Par un arrêt déposé au greffe le 6 septembre 2002, le Conseil d'Etat accueille l'appel de l'administration. Etant donné que le mausolée était sis au centre d'un complexe funéraire de grande dimension qui s'étendait sur la zone incluant le terrain des requérants, le Conseil d'Etat estima qu'il était nécessaire de préserver cette zone. L'interdiction de construire frappant le terrain des requérants était une mesure de protection indirecte, en ce que elle visait un terrain qui n'était pas à protéger en tant que tel mais qui était en rapport avec le but à atteindre, soit assurer la visibilité d'un monument très important du patrimoine. Dans cette perspective, ce qui comptait était que l'absence de constructions sur le terrain litigieux assurait permis la visibilité du mausolée à très grande distance. La mesure était donc conforme à la loi.

B. Le droit interne pertinent

L'article 21 de la loi n° 1089 de 1939 dispose, dans ses parties pertinentes :

« 1. Le Ministre (...) a le droit d'adopter (...) les dispositions finalisées à empêcher la mise en danger de l'intégrité, de la perspective, de la lumière et des conditions environnementales et de décor des biens immeubles assujettis aux dispositions de la présente loi.

2. L'exercice d'une telle faculté est indépendant de l'application des dispositions en matière d'urbanisme ou de l'exécution de plans d'urbanisme. (...) ».

GRIEF

Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants se plaignent que l'interdiction de construire frappant leur terrain est une mesure disproportionnée, en raison des répercussions négatives sur la disponibilité de leur bien, en l'absence de toute indemnisation.

EN DROIT

Les requérants se plaignent que l'interdiction de construire frappant leur terrain en l'absence d'indemnisation est une mesure disproportionnée. Ils allèguent la violation de 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. »

A titre préliminaire, se référant à l'affaire *Sporrong et Lönnroth c. Suède* (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52), le Gouvernement soutient que les Etats jouissent d'une large marge d'appréciation en matière d'urbanisme.

Le Gouvernement fait valoir qu'en l'espèce l'ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens avait une base légale et répondait en tant que telle aux exigences de l'intérêt général.

Quant au « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général et la sauvegarde du droit au respect des biens, le Gouvernement observe d'abord que la situation d'intérêt archéologique du terrain était préexistante à l'acquisition du droit de propriété de la part des requérants et qu'en tout état de cause la présence de biens archéologiques constituerait une entrave non seulement à la réalisation de constructions privées mais aussi à celle d'ouvrages publics.

De plus, le Gouvernement soutient que les requérants ne se seraient jamais plaint de l'impossibilité d'utiliser autrement leur terrain et n'auraient notamment jamais mentionné leur volonté de demander une autorisation à bâtir.

S'agissant de l'absence d'indemnisation, en premier lieu le Gouvernement fait valoir qu'en Italie il y a une grande partie du patrimoine archéologique et artistique du monde et que par conséquent toute obligation pour l'Etat de verser une indemnisation au bénéfice des propriétaires dans des affaires similaires constituerait une charge disproportionnée à son encontre. En deuxième lieu, étant donné que la plupart de ces biens archéologiques et artistiques ont été classés comme patrimoine mondial par l'UNESCO, le Gouvernement soutient qu'il ne peut pas relever de la compétence de l'Etat italien une éventuelle obligation d'indemnisation.

A la lumière de ces considérations, le Gouvernement conclut qu'en l'espèce le juste équilibre a été respecté et qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement. Ils font valoir que l'ingérence dans leur droit au respect des biens n'est pas justifiée étant donné que leur terrain se trouve à une distance remarquable du mausolée de Santa Elena.

De plus, ils observent que leur terrain se trouve dans une zone urbaine et qu'il était classé comme constructible par le plan général d'urbanisme de la ville de Rome. Il aurait été assujéti à l'interdiction absolue de construire à la suite d'une procédure au cours de laquelle les autorités administratives avaient un pouvoir d'appréciation discrétionnaire.

En outre, les requérants soutiennent que la présence en Italie d'un grand nombre de biens archéologiques et artistiques ne peut pas constituer une entrave aux exigences de protection du droit individuel au respect des biens.

A la lumière de ces considérations et compte tenu notamment de l'absence de toute indemnisation, les requérants estiment que la limitation de bâtir frappant leur terrain ne peut pas être considérée comme respectueuse du « juste équilibre » devant régner entre les exigences de l'intérêt général et la sauvegarde du droit au respect des biens et en concluent partant à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

La Cour constate d'emblée que le terrain des requérants était classé comme constructible par le plan général d'urbanisme de la ville de Rome et que, depuis l'adoption de l'arrêté du 18 mars 1994 du ministère du Patrimoine et de l'Environnement, ce terrain a été frappé d'une interdiction absolue de construire en raison de l'intérêt archéologique de la zone dans laquelle il se trouvait.

La Cour estime que les limitations découlant de l'arrêté ministériel précité constituent une ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens. Cette ingérence relève de la réglementation de l'usage des biens, au sens du deuxième paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, § 64 ; *Hiltunen c. Finlande* (déc), n° 30337/96, 28 septembre 1999 ; *I.F., F.D. et Sté S. c. France*, n° 10800/84, décision de la Commission du 5 octobre 1987, non publiée ; *U.D. c. Autriche*, n° 28569/95, décision de la Commission du 10 avril 1987, non publiée).

La Cour constate que le classement du terrain des requérants en zone d'intérêt archéologique frappée d'une interdiction absolue de construire avait une base légale dans l'article 21 de la loi n° 1089 de 1939, sur lequel l'arrêté du ministère du Patrimoine et de l'Environnement s'appuyait. Le but des restrictions imposées aux requérants en l'absence de toute indemnisation, à savoir la protection d'une zone ayant une valeur archéologique considérable, rentre bien dans l'intérêt général au sens du paragraphe 2 de l'article 1 du Protocole n°1. A cet égard, la Cour se doit de relever que la nécessité de protéger le patrimoine archéologique représente une exigence fondamentale, et ce particulièrement dans un pays accueillant une partie considérable du patrimoine archéologique mondial.

Il y a lieu de rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu, compte tenu notamment de ladite absence d'indemnisation (voir les décisions *U.D. c. Autriche*, *Hiltunen c. Finlande*, *I.F., F.D. et Sté S. c. France* précitées, et, *mutatis mutandis*, *Cooperativa La Laurentina c. Italie*, n° 23529/94, 2 août 2001).

La Cour note d'abord que l'application en l'espèce de l'arrêté ministériel est contestée par les requérants en ce qu'elle a entraîné l'impossibilité de construire. Les requérants n'ont toutefois pas montré qu'ils ont été obligés de modifier l'usage de leur terrain à la suite de l'adoption de l'arrêté prévoyant l'interdiction absolue de construire sur celui-ci.

La Cour relève en outre qu'au cours de la période antérieure à l'adoption de l'arrêté ministériel du 18 mars 1994, le terrain des requérants était classé comme constructible. Or, au cours d'une telle période, les requérants n'ont jamais manifesté leur intention de bâtir sur le terrain et n'ont pas entamé des procédures administratives visant à l'obtention d'un permis de construire sur celui-ci. Dès lors, la Cour estime que les requérants ont contribué eux-mêmes à la perte de chance quant à la possibilité de construire sur une partie de leur terrain (voir, *Casa Missionaria per le Missioni estere di Steyl c. Italie* (déc.), n° 75248/01, 13 mai 2004, et, *mutatis mutandis*, *Bahia Nova S.A. c. Espagne*, (déc.), n° 50924/99, 12 décembre 2000 ; *a contrario*, *Skibiński c. Pologne*, n° 52589/99, 14 novembre 2006).

A la lumière de ces considérations, la Cour estime que l'ingérence litigieuse a ménagé le juste équilibre devant régner entre l'intérêt public et l'intérêt privé.

Dès lors, la requête doit être rejetée comme étant manifestement mal fondée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention (voir *Casa Missionaria per le Missioni estere di Steyl c. Italie* (déc.), précitée). Il convient donc de mettre fin à l'application de l'article 29 § 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

S. DOLLÉ
Greffière

F. TULKENS
Présidente