CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 37710/97
présentée par E.
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant le 14 décembre 2000 en une chambre composée de

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,
B. CONFORTI,
G. BONELLO,
Mme V. STRÁŽNICKÁ,
M. M. FISCHBACH,
Mme M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
M. E. LEVITS, *juges*,

et de M. E. FRIBERGH, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 6 août 1997 et enregistrée le 9 septembre 1997,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante est une société à responsabilité limitée ayant son siège à Rome. La société requérante agit par le biais de son représentant légal et

coadministrateur. Elle est représentée devant la Cour par Me Italo Fiorillo, avocat au barreau de Rome.

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.

La société requérante (ci-après « la requérante ») est propriétaire d'un terrain d'environ 65 000 mètres carrés, situé dans la commune de Pomezia et inscrit au cadastre comme feuille 11 parcelle 66.

La requérante expose qu'au moment de l'achat du terrain, en 1967, celui-ci était constructible, puisqu'en 1963, la commune de Pomezia avait donné son avis favorable pour un projet de construction de 381 000 mètres cubes.

Le 29 décembre 1967, la municipalité de Pomezia délibéra pour un plan général d'urbanisme (*piano regolatore generale*) qui prévoyait notamment la destination du terrain de la requérante à la création d'un parc public (*parco pubblico*) et, par conséquent, l'interdiction de construire sur celui-ci. Le plan fut adopté, suite à l'approbation par la région Lazio, le 20 novembre 1974.

Par effet de l'article 2 de la loi n° 1187 de 1968, l'interdiction de construire décidée par la municipalité de Pomezia perdit sa vigueur en 1979, aucun plan d'urbanisme détaillé n'ayant été adopté dans les cinq ans.

A partir de ce moment, en attendant la décision de la commune de Pomezia quant à la nouvelle destination du terrain, celui-ci fut soumis au régime « de droit privé » prévu à l'article 4 de la loi n° 10 de 1977, applicable par effet de l'interprétation jurisprudentielle de cette disposition (voir *infra*, sous « droit et pratique internes pertinents »).

Le 12 mars 1987, la requérante demanda à la municipalité de Pomezia de déterminer la nouvelle destination du terrain. Cette demande resta sans réponse.

Contre l'absence de réponse de la municipalité (équivalant à un refus), la requérante introduisit un recours devant le tribunal administratif régional (TAR). Elle faisait valoir que la municipalité de Pomezia avait pour obligation de déterminer la nouvelle destination de son terrain et que l'inertie de la municipalité était illégale. Par ailleurs, la requérante demandait à ce que le terrain soit considéré comme constructible dans le nouveau plan d'urbanisme.

Par une décision du 16 octobre 1989, le TAR du Lazio accueillit le recours de la requérante, dans la mesure où il reconnut que l'inertie de la municipalité de Pomezia était illégale. Le tribunal considéra que l'interdiction de construire imposée en 1974 était devenue inefficace après cinq ans, au sens de la loi n° 1187/1968, la commune de Pomezia n'ayant adopté aucun plan d'urbanisme détaillé. Depuis, le terrain de la requérante était soumis au régime prévu par la loi 10/1977. Or, le tribunal estima que

les limitations au droit de bâtir découlant de l'application de cette loi 10/1977 ne pouvaient remplacer un acte de l'administration déterminant en positif quelle était la destination du terrain et que par conséquent, l'inertie de l'administration, qui avait donc pour obligation de procéder à un réaménagement d'urbanisme (*ricostituzione della disciplina urbanistica*), était illégale. Cependant, la municipalité était totalement libre de fixer une destination spécifique, le TAR ne pouvant ordonner que le terrain soit classé d'une manière ou d'une autre. En conclusion, le TAR ordonna à l'administration d'attribuer une nouvelle destination au terrain de la requérante.

La municipalité de Pomezia interjeta appel de cette décision.

Par une décision du 28 février 1992, le Conseil d'Etat rejeta le recours de la municipalité de Pomezia et confirma la décision attaquée.

Le 10 septembre 1992, la requérante invita la municipalité de Pomezia à adopter une décision concernant le terrain. La requérante proposa une solution, selon laquelle si la municipalité avait classé 15 000 mètres carrés comme terrain assorti d'un permis de construire, le restant du terrain serait cédé gratuitement par la requérante à la commune.

Par une décision du 25 octobre 1995, la municipalité de Pomezia prit une délibération en vue de l'adoption d'un plan détaillé d'urbanisme et renouvela l'interdiction de construire pesant sur le terrain de la requérante. La municipalité classa le terrain comme destiné à des services publics.

Contre cette décision, la requérante introduisit un recours devant le Comité régional chargé de contrôler les actes des communes (CORECO) en vue d'obtenir l'annulation de la décision de la municipalité. Elle faisait valoir que la destination du terrain avait été indiquée de manière trop vague, et que les conditions pour renouveler l'interdiction, parmi lesquelles l'intérêt public, n'étaient pas remplies. L'issue de ce recours n'est pas connue.

Il ressort de l'expertise produite par la requérante qu'en date du 22 mars 1999 le plan d'urbanisme détaillé prévoyant l'interdiction de construire sur le terrain de la requérante a été adopté.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Notions générales en matière d'urbanisme

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 ».

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

Le plan général d'urbanisme (*piano regolatore generale* - *infra* PRG) est un acte à durée indéterminée. 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 article 16 de la loi d'urbanisme) pour exproprier et en tout cas pour l'exécuter sous peine de décadence du plan.

La procédure visant l'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 loi n° 765 de 1967, art. 10). L'approbation du PRG relève de la compétence des régions (article 1 du DPR n° 8 de 1972 et articles 79 et 80 du DPR n° 616 de 1977). Une fois le PRG approuvé, il est publié dans la *Gazzetta Ufficiale* (bulletin des lois) et déposé près la mairie.

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

Les limitations au droit de disposer de la propriété, telles qu'une interdiction de construire, sont imposées en adoptant un plan d'urbanisme.

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).

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.

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 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.

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.

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.

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'au 28 janvier 1977, date de l'entrée en vigueur de la loi n° 10 de 1977 réformant la législation du bâtiment et des règlements de voirie.

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. Fin d'une interdiction de construire

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 immeubles 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 (jurisprudence du Conseil d'Etat, voir notamment les arrêts de la chambre plénière n°s 7 et 10 de 1984).

Dans l'attente de l'adoption d'un nouveau plan d'urbanisme, les terrains concernés sont considérés comme démunis de destination urbanistique et par conséquent soumis au régime « de droit privé » 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. Selon cette loi de 1977, 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.

Il incombe à la municipalité de déterminer rapidement la nouvelle destination du terrain concerné ; toutefois aucun délai de rigueur n'est prévu. L'inertie de l'administration peut être attaquée par les intéressés devant les juridictions administratives. 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, 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* »).

La Cour constitutionnelle a été saisie de la question de savoir si la soumission d'un terrain au régime de « droit privé », qui entraîne une interdiction de construire *sine die* - en raison de l'inertie de l'administration dans l'adoption d'un plan d'urbanisme (détermination d'une nouvelle destination du terrain concerné) - en l'absence d'une indemnisation quelconque, est compatible avec la Constitution. Dans l'arrêt n° 185 de 1993, la Cour constitutionnelle a déclaré la question irrecevable, puisqu'il incombe au législateur d'intervenir rapidement et de manière apte à remédier à cette situation.

4. Le renouvellement d'une interdiction de construire (par un acte administratif)

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. Toutefois, le propriétaire n'a droit à l'octroi d'une indemnisation que lorsque l'interdiction en question vide de substance le droit de propriété (expropriation substantielle) au motif qu'elle est prorogée pour une durée

indéterminée ou réitérée, donnant lieu à une incertitude substantielle, (voir également l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 305 de 1996 et l'arrêt du Conseil d'État n° 159 de 1994).

5. L'absence d'indemnisation

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.

Par l'arrêt n° 179 du 12-20 mai 1999, en rappelant les principes fixés dans sa jurisprudence antérieure (voir *supra*), la Cour constitutionnelle a déclaré incompatible avec la Constitution l'absence de prévision par la loi d'une forme d'indemnisation pour le cas où une interdiction affectant gravement le droit de propriété soit réitérée par l'administration. Tout en laissant intacte la possibilité pour l'administration de réitérer les interdictions, la Cour a affirmé qu'il est nécessaire que le législateur intervienne et prévoit une forme d'indemnisation, en précisant le montant 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).

GRIEF

La requérante se plaint des limitations imposées sur son terrain et notamment de l'absence totale d'indemnisation pour l'interdiction de construire et de l'incertitude totale dans laquelle elle est restée en raison de l'inertie de la municipalité de Pomezia.

Elle allègue la violation du droit au respect de ses biens, tel que garanti par l'article 1 du Protocole n° 1.

EN DROIT

La société requérante se plaint des limitations imposées sur son terrain et notamment de l'absence totale d'indemnisation pour l'interdiction de construire. Elle allègue la violation du droit au respect de ses biens, garanti par l'article 1 du Protocole n° 1, 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. »

Le Gouvernement soutient que la situation dénoncée par la requérante est compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1. Le Gouvernement observe que la situation ne s'analyse pas en une privation de propriété et ne peut pas être assimilée à celle-ci. En effet, le grief de la requérante concerne l'impossibilité de construire sur son terrain, ce qui n'équivaut pas à l'impossibilité d'utiliser le terrain, puisqu'une utilisation à des fins agricoles aurait été possible. En outre, la requérante aurait toujours eu la possibilité de vendre son terrain, malgré le fait que celui-ci pourrait être exproprié. En effet, en cas d'expropriation, une indemnité atteignant presque la valeur du marché du terrain serait versée par l'administration. D'autre part, si le terrain n'était pas exproprié, l'interdiction de construire perdrait d'efficacité après échéance du délai prévu par la loi et l'administration attribuerait une nouvelle destination au terrain. En conclusion, tout en soulignant qu'en droit italien le droit de propriété revêt un rôle central et qu'il est protégé par la Constitution, le Gouvernement demande le rejet de la requête.

La requérante s'oppose à la thèse du Gouvernement. En premier lieu la requérante souligne que l'ingérence dans son droit au respect des biens dure depuis trente-deux ans, étant donné que, avant l'adoption du plan général d'urbanisme de 1974, son terrain se trouvait sous le coup des mesures de sauvegarde à compter de la délibération municipale de 1967. Selon la

requérante l'absence d'indemnisation est incompatible avec l'article 1 du Protocole n° 1. Se référant à la jurisprudence de la Cour (arrêts Sporrong et Lönnroth, Erkner et Hofauer, Poiss) la requérante observe qu'une rupture du juste équilibre a été reconnue dans ces cas, où l'ingérence avait une durée inférieure à celle du cas d'espèce.

En deuxième lieu, la requérante soutient que les principes fixés par la Cour constitutionnelle n'ont pas été pris en compte dans la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation et que, par effet de cette jurisprudence, un terrain peut être soumis pour une durée indéterminée à une interdiction de construire sans possibilité d'indemnisation. A ce propos, la requérante fait observer qu'après l'échéance de l'interdiction de construire imposée dans le plan général d'urbanisme, le terrain a été soumis au régime de la loi n° 10 de 1977, ce qui équivaut à une nouvelle interdiction de construire, qui a duré jusqu'à l'adoption du plan détaillé. La requérant souligne que l'illégalité de ce système a été souligné par l'arrêt de la Cour constitutionnelle rendu en 1999.

La requérante conteste l'allégation du Gouvernement selon laquelle elle aurait pu utiliser le terrain à des fins agricoles, étant donné que le terrain en cause est situé en plein centre de Pomezia. Par ailleurs, le fait que, avant l'adoption du plan général d'urbanisme, la municipalité de Pomezia était favorable à un projet de construction confirmerait que le terrain ne se prête pas à un usage agricole.

Quant à la possibilité de vendre le terrain, la requérante conteste la thèse du Gouvernement selon laquelle l'acheteur potentiel, au cas où le terrain serait par la suite exproprié, recevrait une indemnisation presque équivalante à la valeur vénale. A cet égard la requérante se réfère à la loi n° 359 de 1992, loi qui fixe les critères pour déterminer l'indemnisation en cas d'expropriation, et soutient que l'indemnisation équivaudrait à 30 % de la valeur vénale du terrain. Par conséquent l'on ne saurait soutenir que le terrain en cause peut être vendu.

D'autre part, si le terrain n'était pas exproprié et l'acte administratif imposant l'interdiction de construire perdait d'efficacité, l'intéressé devrait attendre que l'administration attribue une nouvelle destination au terrain. Or, contre l'inertie de l'administration l'intéressé ne dispose que du recours devant le tribunal administratif, recours qui a une faible efficacité, comme dit par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 67 de 1990 et comme le prouve le recours que la requérante a elle même intenté devant les juridictions administratives.

A la lumière de ces considérations, la requérante soutient que la situation alléguée s'analyse en une expropriation de valeur ou de fait, qui n'est pas conforme à l'article 1 du Protocole n° 1.

La Cour a examiné les arguments des parties. Elle estime que la requête soulève des questions de fait et de droit complexes qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au

fond. Dès lors, elle ne saurait être déclarée manifestement mal fondée en application de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été établi.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

Erik FRIBERGH
Greffier

Christos ROZAKIS
Président