CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 51631/99
présentée par Domenico Pio NARDELLI et autres
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 18 mars 2004 en une chambre composée de :

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,
E. LEVITS,
Mme S. BOTOUCHAROVA,
MM. A. KOVLER,
V. ZAGREBELSKY,
Mme E. STEINER,
M. K. HAJIYEV, *juges*,
et de M. S. QUESADA, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 10 février 1999,

Vu la décision partielle du 15 octobre 2002,

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, Domenico Pio Nardelli, Maria Gabriella Nardelli, Daniela Nardelli et Consiglia Aurillo, sont des ressortissants italiens, nés respectivement en 1966, 1965, 1967 et 1938 et résidant à Atina Inferiore.

Ils sont représentés devant la Cour par Me A. de Girolamo, avocat à Isola Del Liri.

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

Les requérants ont hérité d'Antonio Nardelli le terrain et la maison où ils habitent.

1. La construction d'un réseau routier le long des bornes sud du terrain des requérants.

Le 7 mai 1984, un séisme frappa la région où vivaient les requérants et provoqua des dégâts considérables à leur habitation.

En octobre 1984, l'administration municipale d'Atina Inferiore commença, sur une partie du terrain des requérants, des travaux visant à construire un réseau routier, qui avait été déclaré ouvrage d'intérêt publique par le Conseil municipal en 1984.

Le 16 et le 17 janvier 1985, deux éboulements se produisirent dans la partie du terrain impliquée par les travaux. L'habitation des requérants fut endommagée sérieusement.

Par un jugement du 26 mars 1985, le Conseil de l'Etat déclara illégale la décision par laquelle le Conseil municipal d'Atina Inferiore avait autorisé l'occupation d'urgence d'une partie du terrain des requérants en vue de son expropriation pour cause d'utilité publique.

Le 21 mai 1985, l'ancien propriétaire du terrain des requérants, Antonio Nardelli, introduisit une action en dommages et intérêts devant le tribunal civil de Cassino.

Par un jugement du 13 mai 1988, le tribunal civil de Cassino condamna l'administration municipale à verser une indemnisation pour les dommages subis. Les expertises présentées dans le cadre du procès démontrèrent en effet que les dommages avaient été causés par les travaux effectués par l'administration municipale. Aucun recours a été introduit à l'encontre de ce jugement.

Ultérieurement, l'administration municipale reprit les travaux sur le terrain des requérants et leur habitation fut une seconde fois endommagée.

Le 3 novembre 1989, Antonio Nardelli introduisit une nouvelle action en dommages et intérêts devant le tribunal civil de Cassino. Il alléguait que les nouveaux travaux avaient derechef endommagé sa maison.

Les requérants se constituèrent dans la procédure, qui est encore pendante.

2. La construction d'une route le long des bornes nord du terrain des requérants.

Par une décision du 15 octobre 1975, le Conseil municipal d'Atina Inferiore autorisa l'occupation d'urgence d'une partie du terrain des requérants en vue de son expropriation pour cause d'utilité publique, à savoir la construction d'une route.

Par une décision du 12 mars 1976, le Conseil municipal d'Atina Inferiore confirma la décision du 15 octobre 1975. Au cours de la même année, l'administration municipale entama les travaux de construction de la route.

En avril 1996, une partie de la route glissa en aval, jusqu'à l'habitation des requérants.

Selon plusieurs expertises, le glissement était dû à la mauvaise exécution des travaux de construction de la route.

Le 7 juin 1996, suite à un expertise des pompiers, le Maire d'Atina Inferiore déclara inhabitable la partie de la maison qui avait été endommagée par le glissement de la route.

Le 26 juin 1999, les requérants introduisirent une action en dommages et intérêts devant le tribunal civil de Cassino.

Par un jugement du 18 juin 2002, le tribunal civil de Cassino rejeta la demande des requérants au motif que il n'était pas compétent *ratione materiae* et affirma que la compétence revenait aux juridictions administratives.

Il ressort du dossier que les requérants n'ont pas interjeté appel de ce jugement et n'ont pas introduit d'action devant les juridictions administratives.

3. Les ordres d'évacuation et les demandes de logement des requérants.

A la suite du glissement de la route construite le long des bornes nord du terrain des requérants et face au risque d'éboulement provenant de la partie sud, le 11 mars 1997 le Maire d'Atina Inferiore enjoignit aux requérants d'évacuer sans délai leur habitation.

L'ordre de la municipalité ne fut pas exécuté par les requérants.

Par la suite, Antonio Nardelli demanda à plusieurs reprises à l'administration municipale de lui fournir un autre logement.

Par une note du 15 décembre 1999, le Département de la Protection Civile invita les autorités municipales à fournir un logement aux requérants.

Le 15 décembre 1999, le Maire d'Atina Inferiore renouvela l'ordre d'évacuation du 11 mars 1997, vu que le danger d'éboulement et de glissement d'autres parties de la route persistait. Cet ordre ne fut pas exécuté.

Par une note du 15 décembre 1999, la Présidence du Conseil des Ministres demanda aux autorités municipales, provinciales et régionales de fournir un logement aux requérants.

Le 24 décembre 1999, les requérants demandèrent à nouveau un logement à l'administration municipale.

En réponse à cette dernière demande des requérants, le 30 janvier 2000 le Conseil municipal d'Atina Inferiore demanda à la Région Latium et à l'IACP (Institut autonome de gestion des HLM) de leur fournir un logement.

Par une note du 2 mars 2000, envoyée au Conseil municipal d'Atina Inferiore, la Région Latium répondit que, aux termes de l'article 1, deuxième alinéa, de la loi régionale 49/95, les requérants n'avaient pas le droit d'obtenir un HLM. L'IACP ne répondit pas à la demande présentée par le Conseil municipal d'Atina Inferiore.

Entre-temps, le 17 janvier 2000, les requérants avaient demandé au tribunal civil de Cassino d'ordonner à l'administration municipale de leur fournir un logement.

Par un jugement du 31 octobre 2000, ledit tribunal déclara la demande irrecevable, au motif que, vu la marge d'appréciation dont dispose l'administration, on ne pouvait pas imposer à cette dernière une obligation de faire.

Entre temps, le 3 août 2000, la Présidence du Conseil des Ministres avait demandé à nouveau aux autorités municipales, provinciales et régionales de fournir un logement aux requérants, tout en soulignant que les autorités locales étaient tenues de prendre toute mesure pour aider les personnes se trouvant dans une situation d'urgence. D'après le dossier, les autorités locales n'ont pas répondu à cette demande.

4. Le plan de réaménagement du territoire

Par une décision du 18 octobre 1998, le Conseil municipal d'Atina Inferiore adopta un plan de réaménagement du territoire, prévoyant un délai de six mois pour le début des travaux.

Par une décision du 11 octobre 1999, notifiée aux requérants le 13 octobre 1999, le Conseil municipal d'Atina Inferiore autorisa l'occupation du territoire visé par la décision du 18 octobre 1998.

L'administration municipale ne procéda pas à l'occupation matérielle du terrain.

Par une décision du 2 février 2001, notifiée aux requérants le 4 mai 2001, le Conseil municipal d'Atina Inferiore décréta à nouveau l'occupation du territoire frappé par le glissement de terre et les éboulements en vue de son réaménagement.

Le 29 mai 2001, l'administration procéda à l'occupation matérielle du terrain des requérants.

Selon une expertise déposée par le Service Régional Géologique le 15 avril 2002, les travaux visant à réaménager et mettre en sécurité le terrain des requérants n'étaient pas encore terminés à cette date.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 et l'article 8 de la Convention, les requérants se plaignent des dommages subis en raison des travaux réalisés par l'administration municipale et des répercussions sur leur vie privée.

2. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 et l'article 8 de la Convention, les requérants dénoncent l'inaction des autorités locales, tant en ce qui concerne la mise en sécurité des lieux que l'attribution d'un logement alternatif. Ils se plaignent de la situation de danger permanent dans laquelle ils se trouvent et des répercussions sur leur vie privée.

EN DROIT

1. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 et l'article 8 de la Convention, les requérants se plaignent des dommages subis en raison des travaux réalisés par l'administration municipale et des répercussions sur leur vie privée.

L'article 1 du Protocole n° 1, dans ses parties pertinentes, dispose :

> « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. (...) »

L'article 8 de la Convention, dans sa partie pertinente, dispose :

> « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance (...) »

Le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité tirée du non-épuisement des voies de recours internes. Il fait remarquer que l'action en dommages et intérêts introduite par Antonio Nardelli le 3 novembre 1989 devant le tribunal civil de Cassino est encore pendante. Il reviendrait aux juridictions d'établir si et dans quelle mesure l'administration est

responsable des dommages subis par les requérants et si, au vu de ce constat et des mesures devant éventuellement être adoptées, les autorités demeureront passives. Le Gouvernement fait ensuite observer que les requérants n'ont pas interjeté appel du jugement du 18 juin 2002, prononcé par le tribunal civil de Cassino, ayant affirmé la compétence des juridictions administratives, et n'ont pas introduit d'action devant les juridictions administratives.

Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement. En premier lieu, ils observent que de nombreuses expertises ont déjà démontré la responsabilité de l'administration pour les dommages subis et soutiennent qu'il n'est de ce fait pas nécessaire d'attendre l'issue de la procédure introduite par Antonio Nardelli le 3 novembre 1989 devant le tribunal civil de Cassino. Ils soulignent déjà être en possession de tous les éléments nécessaires à démontrer la responsabilité de l'administration relativement aux dommages subis, sans besoin d'autres actions judiciaires.

La Cour rappelle qu'elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tels qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus.

En l'espèce, dans le cadre de la procédure instituée par les requérants à propos des travaux effectués au sud de leur terrain à partir du 1988, la Cour constate que l'action en dommages et intérêts qu'ils ont introduite le 3 novembre 1989 devant le tribunal de Cassino est toujours pendante. D'autre part, quant aux travaux effectués au nord de ce terrain, elle observe que les requérants, suite au jugement rendu par le tribunal de Cassino le 18 juin 2002, auraient pu introduire une action devant le juge administratif, ce qu'ils n'ont pas fait.

Dans ces circonstances, quant à cet aspect de la requête, la Cour estime que les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours internes, au sens de l'article 35 § 1 de la Convention. Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

2. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 et l'article 8 de la Convention, les requérants se plaignent de l'inaction de l'administration, tant en ce qui concerne la mise en sécurité des lieux que l'attribution d'un logement de remplacement. Ils dénoncent les répercussions sur leur vie privée de la situation de danger permanent dans laquelle ils se trouvent depuis plusieurs années.

L'article 1 du Protocole n° 1, dans ses parties pertinentes, dispose :

> « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. (...) »

L'article 8 de la Convention, dans sa partie pertinente, dispose :

> « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance (...) »

Le Gouvernement observe tout d'abord que les requérants n'ont jamais introduit d'action administrative visant à mettre en cause la passivité de l'administration publique quant à la recherche d'un logement de remplacement. En outre, l'article 8 de la Convention ne ferait naître aucune obligation positive à la charge de l'Etat, étant donné que la situation des requérants aurait été provoquée par des causes naturelles. Une obligation positive à la charge de l'Etat ne dériverait pas non plus de l'article 1 du Protocole n° 1, cette disposition mettant à la charge de l'Etat une simple obligation d'abstention.

Les requérants soutiennent que, dans le cas d'espèce, les articles 8 de la Convention et 1 du Protocole n° 1 font naître des obligations positives à la charge de l'Etat. Ils estiment avoir tout fait, mais en vain, pour solliciter une intervention de l'administration visant à mettre fin à la situation de danger permanent dans laquelle ils se trouvent.

a) Dans la mesure où le grief vise le défaut d'adoption de la part des autorités locales de mesures aptes à remédier à la situation de danger, la Cour rappelle que de la Convention, et notamment de l'article 8 de la Convention, peuvent naître des obligations positives (voir les arrêts *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, § 58 ; *Jane Smith c. Royaume-Uni* [GC], n° 25154/94, § 103, 18 janvier 2001; *Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, § 96, CEDH 2001-I).

Toutefois, la Cour vient de constater que les responsabilités de la situation dénoncée n'ont pas été établies par un jugement national définitif.

Dans ces circonstances, et dans les limites de ses compétences, qui lui empêchent de se substituer aux autorités internes afin d'identifier les mesures à adopter, la Cour estime que ce grief est prématuré et que les requérants ne peuvent actuellement se prétendre victimes d'une violation des articles 1 du Protocole n° 1 et 8 de la Convention concernant cet aspect de la requête.

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée comme étant manifestement mal fondée, conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

b) Dans la mesure où le grief des requérants concerne l'impossibilité de trouver un logement de remplacement, la Cour note que ceux-ci ont omis d'attaquer le refus opposé le 2 mars 2000 par la Région Latium. Ils auraient aussi pu introduire une action en justice visant à contester le silence refus de l'IACP.

De plus, les requérants n'ont pas attaqué le jugement du tribunal de Cassino du 31 octobre 2000.

La Cour estime en conséquence que les voies de recours internes n'ont pas été épuisées et que cette partie de la requête doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour à l'unanimité

Déclare le restant de la requête irrecevable.

Santiago QUESADA
Greffier adjoint

Christos ROZAKIS
Président