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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête n° 16430/13
Paolo REALE et autres
contre l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 15 septembre 2020 en un comité composé de :

Pere Pastor Vilanova, *président,*
Jovan Ilievski,
Raffaele Sabato, *juges,*

et de Renata Degener, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête susmentionnée, introduite le 18 février 2013,

Vu la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement italien (« le Gouvernement ») le 13 décembre 2017,

Vu les observations des parties,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La liste des parties requérantes figure en annexe.

Le Gouvernement a été représenté par son ancien agent, M^me^ E. Spatafora, puis par son ancien coagent, M^me^ M.G. Civinini.

A. Les circonstances de l'espèce

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

2. Les requérants sont les héritiers de M^me^ Regina Erminia Fiocco (« la *de cujus* »), propriétaire d'un terrain d'une superficie de 35 807 m^2 sis à Rovigo.

3. Le 15 décembre 1966, la municipalité de Rovigo adopta un plan général d'urbanisme (*piano regolatore generale*, « PRG ») qui classait ledit terrain dans la catégorie « vert agricole ».

4. Le 21 février 1979 entra en vigueur un nouveau PRG qui affectait pour la première fois le terrain litigieux à la catégorie « équipements scolaires, espaces verts et parkings publics ».

5. Par deux délibérations, adoptées en 1982 et en 1985, la municipalité de Rovigo modifia ce PRG. Les délibérations n'ayant jamais été approuvées par le président de la région, le terrain fut soumis au régime des « zones blanches » prévu par l'article 4 de la loi n° 10 de 1977, ainsi qu'aux restrictions en matière de construction qui s'y trouvaient associées (paragraphe 16 ci-dessous).

6. Le 21 mars 1990, le conseil municipal approuva une nouvelle version du PRG, qui destinait le terrain en question à un parc public urbain où il s'agissait de créer « des espaces verts, des équipements sportifs et une route ». Par cette délibération, approuvée en 1994, le terrain fut frappé d'un permis d'exproprier.

7. En termes de types de constructions autorisées, les requérants, sur accord de l'administration, pouvaient édifier sur leur terrain des infrastructures et bâtiments en rapport avec cette nouvelle destination de « parc public urbain », notamment des équipements sportifs, des piscines, des restaurants, des bars, des locaux destinés aux associations sportives et au logement du personnel de surveillance.

8. Conformément au droit applicable, selon lequel un permis d'exproprier devient caduc s'il n'est pas procédé dans un délai de cinq ans à une expropriation ou à l'adoption d'un plan d'urbanisme détaillé, le permis d'exproprier imposé par le PRG modifié le 21 mars 1990 devint caduc en août 1999.

9. Par une délibération du 19 décembre 2003, la municipalité de Rovigo réitéra le permis d'exproprier, confirmant ainsi celui précédemment expiré.

10. En février 2005, la *de cujus* présenta à la commune de Rovigo un projet de programme intégré de réaménagement urbain et environnemental (« PIRUEA ») visant à la construction de lots résidentiels, qui fut d'abord adopté par la municipalité le 21 février 2005, puis rejeté le 31 mars 2006.

11. Le 28 septembre 2006, la *de cujus* introduisit devant la cour d'appel de Venise un recours sur le fondement de l'article 39 du décret présidentiel n° 327 de 2001. Elle demandait à être indemnisée pour la réitération du permis d'exproprier frappant son terrain.

12. Par un arrêt du 4 mai 2010, la cour d'appel de Venise rejeta ce recours. Soulignant que la délibération du 19 décembre 2003 par laquelle la municipalité de Rovigo avait réitéré le permis d'exproprier n'avait jamais été approuvée par le président de la région, elle invalida ledit permis et jugea que le terrain était soumis aux normes de protection visées à l'article 3 de la loi n° 765 du 6 août 1967 et aux contraintes de construction qui s'y attachaient.

13. La *de cujus* se pourvut en cassation le 3 novembre 2011.

14. Par un arrêt du 4 septembre 2012, la Cour de cassation confirma la décision de la cour d'appel de Venise. Elle releva d'abord que l'adoption de la délibération de 2003 n'avait pas empêché la *de cujus* d'utiliser son terrain. Elle estima ensuite que la *de cujus* aurait pu mettre l'administration publique en demeure d'adopter une décision sur le sort de son bien et faire cesser ainsi le régime des « zones blanches ». Elle établit par ailleurs que la *de cujus* ne pouvait prétendre à une indemnisation, dès lors que la législation interne ne reconnaissait pareil droit que dans les cas où il y avait renouvellement formel et effectif du permis d'exproprier, autrement dit lorsqu'il y avait confirmation par un organe compétent et entrée en vigueur de la décision l'ayant initialement prévu. Or en l'espèce il n'y avait pas eu approbation ultérieure par un organe compétent de la décision initiale. La Cour de cassation rappela par ailleurs sa jurisprudence selon laquelle les interdictions de construire qui continuaient de frapper des terrains après l'expiration d'un permis d'exproprier (régime des « zones blanches », applicable jusqu'à l'intervention d'une nouvelle décision urbanistique de l'administration) n'ouvraient pas droit à indemnisation.

B. Le droit interne pertinent

15. Le droit interne pertinent est décrit dans les arrêts *Scordino c. Italie (nº 2)* (nº 36815/97, §§ 25-45, 15 juillet 2004), et *Odescalchi et Lante della Rovere c. Italie* (nº 38754/07, §§ 22-32, 7 juillet 2015).

16. Pour les besoins de la présente affaire, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence interne, dans le cas où l'interdiction de construire expire à la fin du délai de cinq ans, les terrains concernés ne récupèrent pas leur affectation originale et ne sont pas automatiquement réservés à l'usage auquel sont destinés les terrains voisins. La détermination de la nouvelle affectation d'un terrain requiert un acte positif de l'administration, sous la forme d'une version modifiée d'un plan général d'urbanisme ou d'un plan détaillé d'urbanisme.

Dans l'attente d'un tel acte, les terrains concernés sont considérés, conformément à la jurisprudence (voir les arrêts nºs 7 et 10 de 1984 de la chambre plénière du Conseil d'État), comme étant des « zones blanches », soumises au régime prévu par l'article 4 de la loi nº 10 de 1977 (disposition incluse depuis dans le décret présidentiel nº 380/2001, article 9) relatif aux terrains des municipalités n'ayant pas adopté de PRG.

Aux termes de cette disposition, initialement conçue par le législateur pour des communes sans PRG, un coefficient de constructibilité pour un volume très réduit (0,03 mètre cube par mètre carré) s'applique, sous certaines conditions, aux terrains situés à l'extérieur d'un secteur urbanisé, toute nouvelle construction à l'intérieur du secteur étant interdite.

GRIEF

17. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, les requérants se plaignent de ce que la Cour de cassation n'ait pas considéré la délibération prise par la municipalité de Rovigo en 2003 comme une réitération d'un permis d'exproprier, les privant ainsi de toute indemnisation.

EN DROIT

OBJET DU LITIGE DEVANT LA COUR

18. La Cour rappelle que, même si les observations écrites des parties portent également sur la période antérieure à 2003, le seul aspect de l'affaire qu'elle est appelée à examiner sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 concerne les effets que la délibération prise par la municipalité de Rovigo en 2003 a produit sur le terrain litigieux.

Les requérants allèguent une violation du droit au respect de leurs biens et invoquent à cet égard 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 États 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. Thèses des parties

1. Le Gouvernement

19. Le Gouvernement plaide le non-épuisement de voies de recours internes au motif que les requérants seraient restés en défaut de demander directement à la municipalité de Rovigo de requalifier leur terrain, acquiesçant ainsi à l'inaction de l'administration concernée.

20. Il argue que le terrain appartenant aux requérants n'a jamais fait l'objet d'une « interdiction de construire en vue de son expropriation » par l'administration municipale. La simple « affectation du terrain à la création d'un parc public » ne serait pas comparable à une interdiction de construire. Le terrain litigieux ne serait en effet pas destiné à des projets immobiliers. Il n'aurait jamais été déclaré terrain à bâtir et aucun permis de construire n'aurait jamais été délivré à ses propriétaires, la morphologie du terrain excluant pareille destination.

21. Le terrain étant affecté à la culture de diverses céréales typiques de la zone de Rovigo, les requérants auraient toujours payé les impôts visant les terres agricoles.

22. Le Gouvernement expose que, faute d'avoir été approuvée par le président de la région, la délibération adoptée par la municipalité de Rovigo en 2003 n'a pas d'existence juridique.

23. Il ajoute que la procédure, qui était une procédure de planification et non d'expropriation, relative au terrain inconstructible des requérants n'a eu d'incidence ni sur leur droit de propriété ni sur la possibilité pour eux d'utiliser leur terrain.

24. Il conclut qu'eu égard au caractère temporaire des limitations et des mesures de sauvegarde frappant le terrain, les intéressés ne peuvent prétendre à aucune indemnisation.

2. Les requérants

25. Les requérants s'opposent à l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement. Ils rappellent avoir présenté en février 2005 un projet de PIRUEA visant à la construction de lots résidentiels (paragraphe 10 ci-dessus) et avoir introduit devant les juridictions civiles un recours en indemnisation à raison de la réitération du permis d'exproprier (paragraphe 11 ci-dessus). Ils soutiennent par ailleurs que l'affectation de leur terrain à la « création d'un parc public » l'a grevé d'une contrainte équivalente à une interdiction de construire.

26. Ils se plaignent de ce qu'en raison de l'interprétation donnée par les juridictions internes, ils n'ont pas pu se faire indemniser pour l'application à leur terrain de mesures de sauvegarde. Ils rappellent que si les autorités avaient mené à terme la procédure de réitération, ils auraient pu être indemnisés.

27. Ils estiment que la délibération de 2003 n'avait rien à voir avec une question de planification mais qu'elle concernait au contraire la réitération d'un permis d'exproprier.

B. Appréciation de la Cour

28. La Cour relève qu'en février 2005 les requérants présentèrent à la commune de Rovigo un projet de PIRUEA (paragraphe 10 ci-dessus) et qu'en septembre 2006 ils saisirent les juridictions civiles d'un recours fondé sur l'article 39 du décret présidentiel n° 327 de 2001, recours qu'elle a considéré dans l'affaire *Tiralongo c. Carbe* ((déc.), n° 4686/06, 27 novembre 2012) comme étant effectif et comme devant être exercé aux fins de l'épuisement des voies de recours internes. Elle estime donc que l'exception du Gouvernement doit être rejetée.

29. La Cour note également que le terrain litigieux fut classé « vert agricole » en 1966 et qu'il fut ensuite affecté à la création d'un parc public

et frappé d'un permis d'exproprier en vertu d'un plan général d'urbanisme adopté en 1994. Seuls pouvaient être réalisés sur un terrain destiné à devenir un « parc public urbain » des équipements sportifs, des piscines, des restaurants, des bars et des logements pour le personnel (paragraphe 7 ci-dessus).

30. Le permis d'exproprier ayant expiré en 1999, le terrain fut soumis au régime des « zones blanches » et aux limitations au droit de bâtir prévues par la loi nº 10 de 1977. Le permis d'exproprier fut ensuite réitéré par une délibération prise en 2003, qui n'a toutefois jamais été approuvée par le président de la région.

31. La Cour estime que les restrictions découlant du plan d'urbanisme s'analysent en une ingérence dans l'exercice par les requérants de leur droit au respect de leurs biens. Elle considère que cette ingérence relève de la réglementation de l'usage des biens, au sens du deuxième alinéa de l'article 1 du Protocole nº 1 (voir, *mutatis mutandis*, *Sporrong et Lönnroth c. Suède,* 23 septembre 1982, § 64, série A nº 52, *Casa Missionaria per le Missioni estere di Steyl c. Italie* (déc.), nº 75248/01, 13 mai 2004, *Galtieri c. Italie* (déc.), nº 72864/01, 24 janvier 2006, *Perinelli et autres c. Italie* (déc.), nº 7718/03, 26 juin 2007, *Campanile et autres c. Italie* (déc.), nº 32635/05, 15 janvier 2013, et *Verga et Cannarella c. Italie* (déc.), nº 20984/08, 15 novembre 2016).

32. La Cour note que les contraintes affectant le terrain des requérants avaient une base légale en droit interne, à savoir le plan d'urbanisme. Les restrictions imposées visaient à préserver la nature et l'environnement, ce qui, aux yeux de la Cour, répond à un impératif des collectivités locales et est conforme à l'intérêt général au sens du deuxième alinéa de l'article 1 du Protocole nº 1 (*Galtieri* et *Verga et Cannarella*, décisions précitées).

33. Pour autant que les requérants se plaignent de ce que la Cour de cassation ait considéré que, faute d'avoir été approuvée par le président de la région, la décision communale de renouveler le permis d'exproprier n'ouvrait aucun droit à indemnisation, la Cour estime qu'il appartient aux juridictions nationales d'interpréter le droit interne et de l'appliquer au cas par cas. Elle ne saurait donc substituer sa propre appréciation à celle retenue par la cour d'appel et la Cour de cassation (*Campanile et autres*, § 29, et *Verga et Cannarella*, décisions précitées).

34. Il reste à déterminer si un juste équilibre a été ménagé entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (*Cooperativa La Laurentina c. Italie*, nº 23529/94, § 95, 2 août 2001, *Campanile et autres*, décision précitée, et *Scagliarini et autres* (déc.), nº 56449/07, 3 mars 2015).

35. À cet égard, la Cour relève que les effets dénoncés par les requérants découlent tous de la diminution de la disponibilité du bien en cause. Ils résultent des limitations apportées au droit de propriété ainsi que des conséquences de celles-ci sur la valeur du terrain. Cela étant, s'il a perdu de

sa substance, le droit en cause n'a pas entièrement disparu. Les effets des mesures en question ne sont pas tels qu'on puisse les assimiler à une privation de propriété. La Cour note à ce sujet que les requérants n'ont perdu ni l'accès au terrain ni la maîtrise de celui-ci et qu'en principe la possibilité de l'utiliser et de le vendre a subsisté.

36. De plus, comme la Cour de cassation l'a reconnu dans son arrêt concernant la *de cujus*, l'interdiction de construire n'était pas absolue, certains types de constructions restant possibles sous l'empire des normes de sauvegarde appliquées.

37. À cet égard, la Cour note qu'elle a déjà examiné un grief similaire dans l'affaire *Verga et Cannarella*, précitée, qu'elle a déclarée irrecevable.

38. La Cour renvoie également à la conclusion de la Cour de cassation selon laquelle la *de cujus*, en l'absence d'une décision concernant l'affectation du terrain, pouvait demander à l'administration publique de trancher quant au sort de son bien et de mettre ainsi fin au régime des « zones blanches ».

39. Il convient de rappeler que, dans le cadre de l'aménagement du territoire, la modification ou le changement de la réglementation est communément admis et pratiqué. En effet, si les titulaires de droits de créance pécuniaires peuvent, en général, se prévaloir de droits fermes et intangibles, il n'en est pas de même en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, domaines qui portent sur des droits de nature différente et qui sont par essence évolutifs (*Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, nº 62543/00, § 70, CEDH 2004-III, et *Galtieri*, décision précitée). Par ailleurs, dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement des villes, les États contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique (*Terazzi S.r.l. c. Italie*, nº 27265/95, § 85, 17 octobre 2002, *Elia S.r.l. c. Italie*, nº 37710/97, § 77, CEDH 2001-IX, *Saliba et autres c. Malte*, nº 20287/10, § 45, 22 novembre 2001, *Mellacher et autres c. Autriche*, 19 décembre 1989, § 55, série A nº 169, et *Chapman c. Royaume-Uni* [GC], nº 27238/95, § 104, CEDH 2001-I). En l'absence de choix manifestement arbitraires ou déraisonnables, la Cour ne saurait substituer sa propre appréciation à celle des autorités nationales quant aux moyens les plus appropriés pour obtenir, au niveau interne, les résultats visés par cette politique (*Galtieri*, *Campanile et autres*, § 31, et *Verga et Cannarella*, § 34, décisions précitées).

40. Il est vrai que les requérants n'ont pas eu droit à une compensation pour le fait que leur terrain a été soumis à des « mesures de sauvegarde » faute pour la délibération de 2003 réitérant le permis initial d'exproprier d'avoir été approuvée. La Cour estime cependant que lorsqu'une mesure de réglementation de l'usage des biens est en cause, l'absence d'indemnisation, si elle est l'un des facteurs à prendre en compte pour établir si un juste équilibre a été respecté, ne saurait à elle seule être constitutive d'une violation de l'article 1 du Protocole nº 1 (*Depalle c. France* [GC],

n° 34044/02, § 91, CEDH 2010, et *Galtieri* et *Verga et Cannarella*, décisions précitées).

41. Eu égard aux circonstances de la cause, la Cour ne peut conclure que l'ingérence litigieuse ait enfreint le juste équilibre devant régner, en matière de réglementation de l'usage des biens, entre l'intérêt public et l'intérêt privé.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 8 octobre 2020.

Renata Degener
Greffière adjointe

Pere Pastor Vilanova
Président

ANNEXE

Nº	Prénom NOM	Date de naissance	Lieu de résidence
1	Paolo REALE	25/02/1961	Rovigo
2	Lucia REALE	26/01/1967	Rovigo
3	Pietro REALE	11/08/1963	Rovigo