

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 41981/04
Francesco ROMANO
contre l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 30 avril 2013 en une Chambre composée de :

Danutė Jočienė, *présidente,*
Guido Raimondi,
Peer Lorenzen,
Dragoljub Popović,
Işıl Karakaş,
Nebojša Vučinić,
Paulo Pinto de Albuquerque, *juges,*

et de Stanley Naismith, *greffier de section*

Vu la requête susmentionnée introduite le 24 novembre 2004,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Francesco Romano, est un ressortissant italien né en 1953 et résidant à Macchiagodena (Isernia). Il a été représenté devant la Cour par Me G. Romano, avocat à Bénévent.

A. Les circonstances de l'espèce

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

3. Le requérant est le recteur de la paroisse de Saint Antoine, située à Macchiagodena (Isernia). Se fondant sur l'article 8 de la loi n° 848 de 1929 (voir ci-après, sous « le droit interne pertinent »), il demanda à la mairie d'adopter tout acte nécessaire afin d'ordonner la restitution (*retrocessione*) à l'église de certaines parties d'un ancien couvent, et ce afin de les destiner à des activités liées au culte chrétien. Il ne reçut aucune réponse.

4. Le 10 janvier 1994, le requérant intima au maire de procéder à la restitution. Le lendemain, le maire informa le requérant que l'administration était en train de s'activer pour acquérir les documents nécessaires à la restitution. Le 31 janvier 1994, le requérant indiqua, sur la base de certaines planimétries, les locaux qui auraient dû faire l'objet de la restitution.

5. Par une délibération n° 34 du 27 juin 2004, le Conseil communal de Macchiagodena rejeta la demande du requérant, au motif que l'église de Saint Antoine était déjà en possession d'une partie congrue (*congrua parte*) du couvent.

6. Agissant en sa qualité de représentant légal de la paroisse de Saint Antoine de Macchiagodena, le requérant saisit le tribunal administratif régional (ci-après, le « TAR ») du Molise d'un recours en annulation de la délibération n° 34 de 2004.

7. Par un jugement du 6 juin 1995, le TAR rejeta le recours du requérant. Celui-ci interjeta appel.

8. Par une décision du 7 mai 2002, le Conseil d'Etat fit droit à l'appel du requérant et annula la délibération litigieuse. Il affirma que la paroisse n'avait pas un droit plein et absolu (*diritto soggettivo*) à la restitution, étant donné que l'administration jouissait d'un pouvoir discrétionnaire à cet égard, qui devait être exercé de manière raisonnable et motivée. Or, la délibération du Conseil communal était illégitime car aucune activité d'instruction n'avait été accomplie pour établir si, au vu des exigences de l'église, une partie congrue du couvent avait été restituée, et à quelles conditions.

9. Le 27 décembre 2002, le requérant intima à la mairie de donner exécution à la décision du Conseil d'Etat. Le 1er avril 2003, la mairie informa le requérant que la procédure administrative relative à sa demande de restitution avait été ouverte, et qu'elle aurait dû se terminer dans un délai de soixante jours.

10. La mairie demeurant inactive, le 30 juin 2003 le requérant introduisit devant le Conseil d'Etat un recours en exécution (*ottemperanza*) de la décision du 7 mai 2002 (paragraphe 8 ci-dessus).

11. Par une délibération n° 14 du 5 août 2003, la mairie indiqua qu'elle souhaitait restituer à l'église deux locaux annexés à l'ancien couvent. Le

requérant attaqua cette délibération devant le Conseil d'Etat. Il allégua, en particulier, que les locaux en question étaient déjà utilisés par l'église et que la proposition de la mairie s'analysait en un escamotage pour éviter de donner exécution aux décisions des juridictions administratives.

12. Par une décision du 9 janvier 2004, dont le texte fut déposé au greffe le 12 juillet 2004, le Conseil d'Etat nomma un commissaire *ad acta* et le chargea d'adopter tous les actes nécessaires pour donner exécution à sa décision du 7 mai 2002. Il observa que la délibération de la mairie n° 14 du 5 août 2003 (paragraphe 11 ci-dessus) ne pouvait être considérée satisfaisante, étant donné qu'on devait considérer comme déjà destinés au rectorat de l'église non seulement les locaux utilisés comme bureaux administratifs ou habitation du clergé, mais aussi les locaux utilisés pour les activités liées au culte chrétien.

13. Le requérant introduisit également devant le TAR un recours en annulation de la délibération n° 14 du 5 août 2003. L'issue de ce recours n'est pas connue.

14. Entre-temps, le 30 octobre 2004, la mairie s'était pourvue en cassation pour contester la compétence des juridictions administratives à décider sur les recours du requérant. Par un arrêt du 12 janvier 2006, la Cour de cassation déclara le pourvoi de la mairie irrecevable.

15. Par une délibération n° 35 du 30 novembre 2006, la mairie ordonna la restitution à l'église de certains locaux du couvent.

16. Le requérant allègue que cette délibération ne donne que partiellement exécution aux décisions du Conseil d'Etat, mais qu'il s'est résigné à l'accepter en considération des obstacles auxquels il a été confronté face à l'administration.

B. Le droit interne pertinent

17. L'article 8 de la loi n° 848 du 27 mai 1929 se lit comme suit :

> « Les communes et les provinces, auxquels ont été donnés les immeubles des couvents supprimés en vertu de l'article 20 de la loi n° 3036 du 7 juillet 1866 ou [en vertu] de dispositions analogues, et qui en sont encore les propriétaires, vont en restituer sans indemnité une partie congrue (*congrua parte*), à condition que [celle-ci] n'ait déjà été réservée au moment de la cession ou restituée postérieurement, afin de la destiner au rectorat de l'église annexée, lorsque celle-ci accueille le culte public. »

GRIEF

18. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant se plaint des entraves que l'administration aurait mises à la reconnaissance du droit de propriété de la paroisse sur les parties de l'ancien couvent.

EN DROIT

19. Le requérant se plaint du comportement de l'administration, qui l'aurait obligé à entamer des procédures juridictionnelles longues, complexes et peu transparentes pour voir reconnaître le droit de propriété de la paroisse qu'il représente. Il allègue qu'au lieu d'appliquer la loi, l'administration a exercé ses pouvoirs de manière arbitraire.

Il invoque 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. »

A. Sur la qualité de « victime » du requérant

20. La Cour observe à titre liminaire qu'aux termes de l'article 8 de la loi n° 848 de 1929, la restitution d'une partie des anciens couvents doit se faire afin de la destiner au rectorat de l'église annexée, lorsque celle-ci accueille le culte public (paragraphe 17 ci-dessus). Le destinataire d'une éventuelle restitution semble donc être l'église ou la paroisse, considérée comme institution, et non le recteur de cette dernière en tant que personne physique. En effet, devant les juridictions internes, le requérant a agi en sa qualité de représentant légal de la paroisse de Saint Antoine de Macchiagodena (paragraphe 6 ci-dessus). Or, le requérant a introduit sa requête devant la Cour en son nom propre.

21. La Cour n'estime cependant pas nécessaire de se pencher sur la question de savoir si le requérant a *locus standi* pour introduire une requête devant elle, ses griefs étant de toute manière irrecevables pour les raisons suivantes.

B. Principes généraux en matière de droit au respect des biens

22. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, un requérant ne peut alléguer une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 que dans la mesure où les décisions qu'il incrimine se rapportent à ses « biens » au sens de cette disposition. La notion de « biens » peut recouvrir tant des « biens actuels » que des valeurs patrimoniales, y compris, dans certaines situations bien définies, des créances. Pour qu'une créance puisse être considérée comme une « valeur patrimoniale » tombant sous le coup de l'article 1 du Protocole n° 1, il faut que le titulaire de la créance démontre que celle-ci a une base

suffisante en droit interne, par exemple qu'elle est confirmée par une jurisprudence bien établie des tribunaux. Dès lors que cela est acquis, peut entrer en jeu la notion d'« espérance légitime » (*Maurice c. France* [GC], n° 11810/03, § 63, CEDH 2005-IX). L'article 1 du Protocole n° 1 ne garantit cependant pas un droit à acquérir des biens (*Van der Mussele c. Belgique*, 23 novembre 1983, § 48, série A n° 70 ; *Slivenko c. Lettonie* (déc.) [GC], n° 48321/99, § 121, CEDH 2002-II ; et *Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, § 35 (b), ECHR 2004-IX).

23. L'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect de biens soit légale. De plus, une telle ingérence n'est justifiée que si elle poursuit un intérêt public (ou général) légitime. Grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est « d'utilité publique ». Dans le mécanisme de protection créé par la Convention, il leur appartient par conséquent de se prononcer les premières sur l'existence d'un problème d'intérêt général. Dès lors, elles jouissent ici d'une certaine marge d'appréciation, comme en d'autres domaines auxquels s'étendent les garanties de la Convention (*Wieczorek c. Pologne*, n° 18176/05, § 59, 8 décembre 2009).

24. L'article 1 du Protocole n° 1 exige également, pour toute ingérence, un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Jahn et autres c. Allemagne* [GC], n°s 46720/99, 72203/01 et 72552/01, §§ 81-94, CEDH 2005-VI). Ce juste équilibre est rompu si la personne concernée doit supporter une charge excessive et exorbitante (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre1982, §§ 69-74, série A n° 52, et *Maggio et autres c. Italie*, n°s 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 et 56001/08, § 57, 31 mai 2011).

C. Application de ces principes en l'espèce

25. La Cour note que l'article 8 de la loi n° 848 de 1929 prévoit la restitution, de la part des communes, d'une partie congrue des anciens couvents pour la « destiner au rectorat de l'église annexée, lorsque celle-ci accueille le culte public ». Faisant usage de son droit d'interpréter le droit interne, le Conseil d'Etat a précisé que cette disposition n'attribuait pas à la paroisse un droit plein et absolu à la restitution. Celle-ci pouvait simplement prétendre que le pouvoir discrétionnaire de l'administration à cet égard fût exercé de manière raisonnable et motivée (paragraphe 8 ci-dessus). Des doutes peuvent donc surgir quant à l'existence d'un « bien » en l'espèce. En particulier, le requérant ne semble pas avoir démontré qu'il était titulaire d'une créance ayant une base suffisante en droit interne ou qu'il avait l'espérance légitime de se voir restituer une partie du couvent.

26. La Cour n'estime cependant pas nécessaire de se prononcer sur cette question, ce grief étant de toute manière irrecevable pour les raisons exposées ci-après (voir, *mutatis mutandis*, *Maggio et autres*, précité, § 59, et *Varesi et autres c. Italie* (déc.), n° 49407/08, § 39, 12 mars 2013).

27. Sans doute, un assez long laps de temps s'est écoulé entre la première sommation de restituer une partie du couvent (10 janvier 1994 – voir le paragraphe 4 ci-dessus) et la délibération ordonnant la restitution à l'église de certains locaux du couvent (30 novembre 2006 – voir le paragraphe 15 ci-dessus). Au cours de cette période, le requérant a dû introduire plusieurs actions en justice, solliciter l'exécution de la décision qui lui étaient favorable et protester contre une certaine inaction de la mairie. Il n'en demeure pas moins qu'à l'issue de ces recours, l'intéressé a obtenu gain de cause, la restitution litigieuse ayant été ordonnée et acceptée par le requérant (paragraphes 15-16 ci-dessus). Aux yeux de la Cour, la circonstance que la restitution a été l'issue d'un long litige judiciaire et administratif ne saurait, à elle seule, suffire pour conclure que le requérant a dû supporter une charge excessive et exorbitante.

28. Il convient également d'observer que le requérant n'a pas introduit un recours aux termes de la loi n° 89 de 2001 (ainsi dite « loi Pinto ») pour se plaindre au niveau interne de la durée prétendument excessive des procédures auxquelles il a été partie (voir, parmi beaucoup d'autres, *Brusco c. Italie* (déc.), n° 69789/01, CEDH 2001-IX).

29. Dans ces conditions, aucune apparence de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ne saurait être décelée en l'espèce.

30. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 (a) et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Stanley Naismith Greffier	Danutė Jočienė Présidente