

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 60901/09
SEGESTA SAS
contre l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 15 janvier 2013 en un comité composé de :

Peer Lorenzen, président,
András Sajó,
Nebojša Vučinić, *juges,*

et de Françoise Elens-Passos, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 7 novembre 2009,

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

1. La requérante, Segesta Sas, est une société en commandite simple ayant son siège à San prisco (Caserte). Elle a été représentée devant la Cour par M[e] F. Magro, avocat à Avola (Syracuse).

2. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M[me] E. Spatafora, et par son co-agent, M[me] P. Accardo.

A. Les circonstances de l'espèce

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

4. La société requérante est propriétaire de trois terrains à San Prisco. Le premier, acheté en 1989, mesure 3 150 mètres carrés (m²) ; le deuxième, acheté en 2000, mesure 2 130 m² ; le troisième, acheté en 2004, mesure 22 853 m².

5. Le 27 janvier 1984, la municipalité de San Prisco adopta un plan général d'urbanisme (*piano regolatore generale*) frappant d'un permis d'exproprier les trois terrains, permis assorti d'une interdiction de construire. Celle-ci affectait les terrains de la requérante à la création d'infrastructures et à la viabilité routière.

6. Le 12 avril 1988, la municipalité de San Prisco approuva une variante au plan d'urbanisme. Les terrains furent dès lors frappés d'un nouveau permis d'exproprier assorti d'une interdiction de construire. Les terrains furent destinés à « espaces publics et ouvrages collectifs ».

7. Ces limitations furent prorogées jusqu'en 2003.

8. Malgré l'expiration de l'interdiction de construire, les terrains ne furent pas libres de contrainte. En effet, dans l'attente de la décision de la municipalité de San Prisco quant au nouvel usage des terrains litigieux, ceux-ci furent soumis au régime prévu par l'article 4 de la loi n° 10 de 1977, disposition considérée comme applicable à ce type de situation par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Aux termes de cette disposition relative aux terrains pour lesquels les municipalités n'ont pas adopté de plans généraux d'urbanisme, un permis de construire peut être octroyé pour une surface très réduite et uniquement si le terrain est situé en dehors d'un secteur urbanisé, lorsque certaines conditions sont réunies. Si le terrain est situé à l'intérieur d'un secteur urbanisé, toute nouvelle construction est interdite.

9. Le 13 décembre 2004, la requérante mit en demeure l'administration afin qu'elle détermine rapidement la nouvelle affectation des terrains. N'ayant pas obtenu de réponse, le 27 janvier 2005, la requérante mit en demeure l'administration provinciale de Caserte et demanda de nommer un commissaire *ad acta.* Le 27 mars 2006, l'administration provinciale de Caserte mit en demeure la commune de San Prisco et fixa un délai de soixante jours pour déterminer la nouvelle affectation des terrains de la requérante.

10. Par un décret du 20 juillet 2006, le président de la province de Caserte nomma un commissaire *ad acta* afin qu'il se prononce sur la nouvelle affectation des terrains.

11. Le 18 octobre 2006, la commune de San Prisco introduisit un recours devant le tribunal administratif régional (ci-après, le « TAR ») en demandant la suspension et l'annulation du décret du 20 juillet 2006. Le 12 mars 2007, le TAR accueillit la demande de suspension de la commune et réserva la décision sur le fond.

12. La requérante interjeta appel de cette décision devant le Conseil d'Etat. A une date non précisée, le Conseil d'Etat rejeta la demande de la requérante.

13. Par une décision du 15 juillet 2009, se prononçant sur le fond du recours, le TAR le rejeta. Il souligna que les limitations étaient caduques et que donc l'administration avait l'obligation de procéder à la détermination de la nouvelle affectation des terrains de la requérante.

14. Entre-temps, le 20 septembre 2007, la requérante demanda à la province de Caserte de reconfirmer la nomination du commissaire *ad acta.*

15. Le 24 septembre 2007, la province enjoignit à la commune de San Prisco de procéder à la détermination de la nouvelle affectation des terrains de la requérante.

16. Le 26 novembre 2007, la requérante fut informée par la province de Caserte que le commissaire *ad acta* ne pouvait pas être nommé car la commune de San Prisco avait chargé un expert de procéder à la détermination de la nouvelle affectation des terrains.

17. A une date non précisée, la requérante introduisit un recours devant le TAR contre cette décision. Par une ordonnance du 29 avril 2008, le TAR accueillit la demande de la requérante. Il souligna que l'administration était restée inerte et qu'en conséquence, la Province pouvait intervenir et nommer un commissaire *ad acta.* Par un jugement du 16 juillet 2009, le TAR ordonna à la mairie de procéder à la nouvelle affectation des terrains.

18. La requérante déposa une plainte pénale pour omission d'actes d'administration contre les administrateurs de la mairie de San Prisco et une plainte devant le procureur régional de la Cour des comptes. A la suite de la plainte pénale, certains administrateurs furent renvoyés en jugement. En mai 2012, cette procédure était encore pendante.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

19. Le droit et la pratique internes pertinents sont exposés dans l'affaire *Scordino c. Italie (n° 2)*, n° 36815/97, §§ 25-45, 15 juillet 2004, et *Tiralongo et Carbé c. Italie* (déc.), n° 4686/06, §§ 17-22, 27 novembre 2012.

GRIEFS

20. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, la requérante se plaint de l'interdiction de construire qui frappe ses terrains.

21. Sous l'angle de l'article 13 de la Convention, la requérante allègue ne disposer, en droit italien, d'aucun recours effectif pour faire valoir son grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1.

EN DROIT

A. Grief tiré de l'article 1 du Protocole nº 1

22. La requérante se plaint de la longue durée du permis d'exproprier, assorti de l'interdiction de construire, qui frappe ses terrains. Elle allègue que cette situation équivaut à une expropriation *de facto*, en l'absence de toute indemnisation.

Elle invoque l'article 1 du Protocole nº 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. »

23. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

1. L'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes

24. Le Gouvernement excipe entre autres du non-épuisement des voies de recours internes, la requérante n'ayant pas fait usage des moyens exposés par la Cour constitutionnelle. Dans son arrêt nº 179 de 1999, celle-ci avait introduit dans le système juridique italien le droit des particuliers d'obtenir une compensation financière pour toute limitation de durée excessive pesant sur l'exercice des attributs du droit de propriété. Ce droit a été successivement codifié par l'article 39 du décret présidentiel nº 327 du 8 juin 2001 (ci-après, le « Répertoire »). Cette disposition n'exclurait pas la possibilité d'octroyer une somme à titre de préjudice moral (voir, à cet égard, les principes exposés par la Cour de cassation dans son arrêt nº 8530 du 15 décembre 2009).

2. La réplique de la requérante

25. La requérante fait valoir : que l'article 39 du Répertoire ne prévoit aucune indemnisation pour le préjudice moral subi par le propriétaire du terrain ; que, n'étant pas rétroactif, le Répertoire ne s'appliquerait pas à des interdictions imposées avant son entrée en vigueur ; que les interdictions étant renouvelables, un particulier serait obligé d'introduire plusieurs recours aux termes de l'article 39 précité. Par ailleurs, la première interdiction ne donnant pas lieu à indemnisation pour la « période de franchise », le propriétaire devrait attendre qu'elle cesse ; en cas de non-réitération ou de réitération de courte durée de celle-ci, il pourrait soit

n'obtenir aucune compensation soit avoir droit à une compensation dérisoire.

3. L'appréciation de la Cour

26. La Cour rappelle que dans la décision *Tiralongo et Carbé* (précitée, §§ 37-50), elle a précisé que depuis 1999, la Cour constitutionnelle italienne a déclaré incompatible avec la Constitution l'absence de prévision par la loi d'une forme d'indemnisation pour le cas où un permis d'exproprier ou une interdiction de construire seraient réitérés par l'administration de telle sorte que le droit de propriété s'en trouverait gravement affecté. Elle a donc invité le législateur à prévoir une forme d'indemnisation, en précisant les critères et les modalités de celle-ci. Le législateur italien a donné suite à l'invitation de la Cour constitutionnelle par l'article 39 du Répertoire, entré en vigueur le 30 juin 2003. Cette disposition (paragraphe 21 de la décision *Tiralongo et Carbé*, précitée) prévoit de manière explicite le droit à une indemnité « proportionnée à la mesure du préjudice effectivement subi » pour les propriétaires qui, comme la requérante, ont subi la réitération d'une interdiction en vue d'expropriation. Elle prévoit en outre la possibilité de saisir la cour d'appel d'une demande en fixation du montant de l'indemnité. L'existence de ce droit a été confirmée par de nombreux arrêts de la Cour de cassation.

27. A la lumière de ces éléments, la Cour a conclu que le recours indemnitaire prévu à l'article 39 du Répertoire existe désormais à un degré suffisant de certitude. Il vise à faire établir que les droits du propriétaire concerné ont été gravement affectés et à lui octroyer une compensation financière. De l'avis de la Cour, il est accessible et efficace tant en théorie qu'en pratique, et aucun élément ne permet de dire qu'il n'offre pas des perspectives raisonnables de succès.

28. La Cour ne voit aucune raison de s'écarter de la jurisprudence *Tiralongo et Carbé* en la présente espèce. La requérante était donc tenue de saisir les juridictions internes d'une demande d'indemnisation fondée sur l'article 39 du Répertoire, ce qu'elle n'a pas fait. La Cour accueille donc l'exception du Gouvernement et rejette le grief pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

B. Grief tiré de l'article 13 de la Convention

29. Lors de la communication des requêtes, la Cour a posé au Gouvernement la question de savoir si la requérante avait à sa disposition, comme l'exige l'article 13 de la Convention, un recours interne effectif au travers duquel elle aurait pu formuler son grief de méconnaissance de l'article 1 du Protocole n° 1.

L'article 13 de la Convention est ainsi libellé :

> « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

30. La Cour observe qu'elle vient de constater que la requérante avait à sa disposition un recours interne efficace à travers duquel elle aurait pu revendiquer ses droits sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 et obtenir une compensation pour l'atteinte alléguée à son droit de propriété.

31. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté 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.

Françoise Elens-Passos	Peer Lorenzen
Greffière adjointe	Président