

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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 37635/05
Maria TRAINA
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 10 octobre 2005,

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, Mme Maria Traina, est une ressortissante italienne née en 1922 et résidant à Vittoria (Raguse). Elle a été représentée devant la Cour par Me R. Borrometi, avocat à Modica (Raguse).

2. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, Mme E. Spatafora, et par son co-agent, M. F. Crisafulli.

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 requérante est propriétaire d'un terrain de 10 377 mètres carrés (m²) sis à Acate (Raguse) et enregistré au cadastre, feuille 29, parcelle 198.

1. L'imposition d'interdictions de construire sur le terrain de la requérante

5. Par un arrêté du 20 décembre 1978, approuvé par l'administration régionale le 28 décembre 1978, la municipalité d'Acate adopta un plan général d'urbanisme (*piano regolatore generale*) qui affectait une partie de ce terrain, à savoir 7 800 mètres carrés, à la création d'une école et d'habitations à loyer modéré et, par conséquent, la frappait d'une interdiction absolue de construire en vue de son expropriation (*vincolo di inedificabilità preordinato all'esproprio*).

6. Conformément à l'article 1 de la loi régionale sicilienne n° 38 du 5 novembre 1973, l'interdiction de construire imposée par le plan général d'urbanisme devint caduque en décembre 1988, aucun plan d'urbanisme détaillé n'ayant été adopté dans un délai de dix ans.

7. Malgré l'expiration de l'interdiction de construire, le terrain ne fut pas libre de contrainte.

8. En effet, dans l'attente de la décision de la municipalité d'Acate quant au nouvel usage du terrain litigieux, celui-ci fut 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 des municipalités qui n'ont pas adopté de plans généraux d'urbanisme, un permis de construire peut être octroyé pour un volume très réduit 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. Par un arrêté du 8 juillet 1996, approuvé par l'administration régionale le 23 août 2000, la municipalité d'Acate adopta un nouveau plan général d'urbanisme qui affectait la même partie du terrain de la requérante, à savoir 7 800 mètres carrés, à la création d'une école, de structures de loisir et d'un parking et, par conséquent, la frappait d'une nouvelle interdiction absolue de construire en vue de son expropriation.

2. Le recours administratif de la requérante

10. Par un recours du 19 septembre 2001, la requérante introduisit devant le tribunal administratif régional (le « TAR ») de la Sicile une action visant à obtenir l'annulation du nouveau plan général d'urbanisme dans la mesure où celui-ci affectait son terrain d'une nouvelle interdiction de construire.

11. Par un jugement déposé au greffe le 30 décembre 2004, le TAR rejeta la demande de la requérante, au motif que cette dernière n'avait pas

notifié le recours à l'administration régionale et n'avait pas correctement mentionné la date d'approbation du plan général d'urbanisme attaqué.

12. Par un acte du 14 avril 2005, la requérante attaqua ce jugement devant le Conseil de justice administrative de la Sicile, demandant à nouveau l'annulation du dernier plan général d'urbanisme d'Acate dans la mesure où celui-ci affectait son terrain d'une interdiction de construire.

13. L'issue de la procédure n'est pas connue.

3. Les autres procédures entamées par la requérante

14. Par ailleurs, par une délibération n° 5 du 11 janvier 1990, la municipalité d'Acate avait autorisé l'institut pour les habitations à loyer modéré (*Istituto Autonomo Case Popolari*) à exproprier une partie du terrain de la requérante.

15. Les 22 novembre 1996 et 6 novembre 1997, la requérante avait assigné la municipalité d'Acate devant le tribunal de Raguse et devant la cour d'appel de Catane afin d'obtenir la réparation du préjudice subi suite à l'occupation du terrain et la fixation de l'indemnité d'expropriation.

16. Par un arrêt non définitif du 11 avril 2003, dont le texte fut déposé au greffe le 29 mai 2003, la cour d'appel de Catane fixa à 45 182,35 euros (EUR) le montant de l'indemnité pour l'occupation d'urgence du terrain en question. La procédure, dont l'issue n'est pas connue, se poursuivit quant à la fixation de l'indemnité d'expropriation.

17. Par un jugement du 23 juin 2004, dont le texte fut déposé au greffe le 8 juillet 2004, le tribunal de Raguse condamna la municipalité d'Acate à verser à la requérante la somme de 75 150 EUR à titre de dédommagement pour l'occupation et la transformation du terrain.

18. Le 26 juin 2006, la requérante céda une partie de ses terrains (soit environ 1 986 m²) à la municipalité d'Acate.

4. Les précisions contenues dans la note de la municipalité d'Acate

19. Dans une note du 9 juin 2006, annexée aux observations du Gouvernement, la municipalité d'Acate a fourni un certain nombre de précisions. Elle a indiqué en particulier que lors de l'adoption du plan d'urbanisme de 2000, la jurisprudence interne n'avait pas encore développé le principe selon lequel la réitération des interdictions de construire devait donner lieu à une indemnité. Ce principe a été affirmé par l'article 39 du décret présidentiel n° 327 du 8 juin 2001 (ci-après, le « Répertoire »).

20. De l'avis de la municipalité, la requérante pouvait donc saisir les juridictions judiciaires pour obtenir une indemnité pour compenser le préjudice découlant de l'interdiction de construire.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

21. Le droit et la pratique internes pertinents sont exposés dans l'affaire *Scordino c. Italie (nº 2)*, nº 36815/97, §§ 25-45, 15 juillet 2004, et *Tiralongo et Carbé c. Italie* (déc.), nº 4686/06, §§ 17-22, 27 novembre 2012.

GRIEFS

22. Invoquant l'article 1 du Protocole nº 1, la requérant se plaint de l'interdiction de construire qui frappe son terrain.

23. 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 nº 1.

EN DROIT

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

24. La requérante se plaint de la longue durée du permis d'exproprier, assorti de l'interdiction de construire, qui frappe son terrain. 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. »

25. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse, excipant du non-épuisement des voies de recours internes. Il observe que la requérante elle-même a cité un certain nombre d'arrêts dans lesquels le droit à indemnisation a été affirmé dans des situations semblables à celle objet de la présente requête. La requérante a intenté une procédure civile devant le tribunal de Raguse et plusieurs actions devant la cour d'appel de Catane et les juridictions administratives pour se plaindre des décisions de la municipalité. Elle a cependant fait un usage inadéquat des voies de recours

dont elle disposait, puisqu'elle n'a pas introduit une demande spécifique en indemnisation.

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 trouve 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 ce 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 de la requête, 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. Le Gouvernement affirme que l'intéressée disposait d'un recours approprié. Il se réfère, sur ce point, aux arguments qu'il a développé dans le cadre de son exception de non-épuisement.

31. 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.

32. 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
Greffière adjointe

Peer Lorenzen
Président