



Les restrictions à la culture de peupliers dans une réserve naturelle en Italie ont ménagé un juste équilibre entre la protection de l'environnement et le droit de propriété

Dans sa décision rendue dans l'affaire [Vendrame et autres c. Italie](#) (requête n° 47565/22), la Cour européenne des droits de l'homme déclare, à l'unanimité, la requête irrecevable. Cette décision est définitive.

La requête concernait l'imposition de restrictions à l'occupation des sols sur des parcelles privées appartenant à deux des requérants en raison de l'incorporation de celles-ci dans une réserve naturelle nouvellement créée. Les terrains en question étaient utilisés par l'autre requérante, une entreprise agricole, pour la culture de peupliers. En octobre 2011, l'entreprise se vit refuser par la commune de Codroipo l'autorisation d'y replanter une peupleraie pour incompatibilité avec les restrictions à l'occupation des sols.

Les requérants intentèrent une action pour contester l'incorporation de leurs terrains dans la réserve naturelle, arguant notamment qu'ils n'avaient en aucune manière été indemnisés pour ces restrictions. Les juridictions internes les déboutèrent, estimant que les restrictions en cause ne pouvaient donner lieu à un droit à indemnisation en ce qu'elles n'avaient pas été imposées en vue de l'expropriation des terrains et que d'autres formes d'indemnités restaient ouvertes aux intéressés.

Accordant une importance particulière à la marge de manœuvre de l'État dans le contexte des politiques de protection de l'environnement, la Cour considère qu'un juste équilibre a été ménagé entre l'intérêt général et le droit des requérants à décider de l'usage de leurs terrains. Elle rejette le grief formulé sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention pour défaut manifeste de fondement.

Principaux faits

Les requérants sont deux ressortissants italiens, F. et P. Vendrame, nés en 1961 et en 1967 respectivement, ainsi qu'une société italienne, Società Agricola F.lli Vendrame e C. s.s., inscrite en 2005 au registre des sociétés et ayant son siège à Passariano di Codroipo. F. et P. Vendrame sont les associés gérants de l'entreprise. Ils sont propriétaires de parcelles de terrain à Codroipo sur lesquelles se trouvent des sources naturelles (*risorgive*) et où la société requérante exerce des activités forestières, notamment de culture de peupliers. Les terrains en question étaient utilisés à cette fin depuis 1994. Chaque plantation et replantation de peupleraies nécessitait au préalable l'autorisation des autorités locales, afin que la compatibilité de cette activité avec la réglementation urbanistique puisse être vérifiée.

En juin 2007, à la suite d'une demande de la mairie, la région instaura une zone naturelle protégée (*biotopo*) à Codroipo afin de protéger les habitats naturels et semi-naturels ainsi que la flore s'y trouvant, conformément au réseau européen de zones naturelles protégées établi par la « directive habitats » de l'Union européenne. La zone protégée des « Risorgive di Codroipo » fut instaurée par un décret qui fixait certaines règles et limitations concernant les activités pouvant y être exercées.

En novembre 2011, la mairie refusa à la société requérante l'autorisation de replanter une peupleraie, au motif que la nouvelle classification des terrains avait été intégrée au plan général d'occupation des sols de la commune (*piano regolatore generale*) en février 2011, et que la replantation de peupleraies sur le site était désormais interdite.

Les requérants arguèrent qu'ils n'avaient appris l'existence de la zone naturelle protégée et des restrictions à l'usage de leurs biens en découlant que par la décision de rejet de leur demande. Contestant les mesures en question devant le tribunal administratif régional du Frioul-Vénétie Julienne, ils se plaignaient notamment de l'absence de compensation financière à ces restrictions qui, selon eux, s'analysaient en une forme d'expropriation. Ils furent déboutés en juin 2014 au motif que les restrictions en cause relevaient du pouvoir réglementaire des autorités publiques et n'impliquaient pas le versement d'une compensation puisqu'elles portaient sur les modalités d'utilisation des biens, mais n'entraînaient ni la privation définitive de ces biens ni leur expropriation.

Les requérants saisirent le *Consiglio di Stato*, qui rejeta leur recours, le déclarant à la fois irrecevable et infondé. Il releva, tout d'abord, que le grief tiré de la violation du droit international n'avait pas été soulevé devant les juridictions inférieures et, qu'en tout état de cause, le recours était infondé, en particulier relativement à la question de l'indemnisation, en ce que les restrictions contestées n'avaient pas privé les requérants de leur droit de propriété dans une mesure telle qu'elles pouvaient s'analyser en une expropriation. Il rappela, en outre, que la jurisprudence de la Cour laisse aux autorités nationales une marge de manœuvre pour l'appréciation de l'intérêt général dans les questions environnementales et que la distinction claire entre expropriation et contraintes réglementaires s'inscrivait dans une jurisprudence de longue date des juridictions administratives nationales

Griefs, procédure et composition de la Cour

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 29 septembre 2022.

Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention (protection de la propriété), les requérants se plaignaient des restrictions qui limitaient l'usage qu'ils pouvaient faire de leurs terres et de l'absence d'indemnisation pour ces restrictions.

La décision a été rendue par une chambre de sept juges composée de :

Ivana Jelić (Monténégro), *présidente*,
Erik Wennerström (Suède),
Raffaele Sabato (Italie),
Frédéric Krenç (Belgique),
Davor Derenčinović (Croatie),
Artūrs Kučš (Lettonie),
Anna Adamska-Gallant (Pologne),

ainsi que de Ilse Freiwirth, *greffière de section*.

Décision de la Cour

La Cour reconnaît que les restrictions en cause ont porté atteinte au droit des propriétaires au respect de leurs biens, même si les intéressés n'ont pas été privés de ces biens mais ont seulement été limités dans l'usage qu'ils pouvaient en faire. Elle estime, toutefois, que l'ingérence avait une base légale et qu'elle poursuivait un but d'intérêt général, à savoir la protection de l'environnement. En revanche, elle ne se prononce pas sur la question de savoir s'il y a eu ingérence dans l'exercice par la société requérante des droits découlant pour elle de l'article 1 du Protocole n° 1.

La Cour observe que les requérants ont utilisé leurs terrains pour la culture de peupliers à des fins commerciales pendant vingt ans avant que les restrictions liées à la création de la zone protégée ne leur aient été imposées. Pendant toute cette période, les requérants devaient demander aux autorités locales une autorisation chaque fois qu'ils souhaitaient planter ou récolter une peupleraie, afin que la compatibilité de ces activités avec la réglementation en vigueur puisse être vérifiée. Ils savaient donc,

Tracey Turner-Tretz (tel : + 33 3 88 41 35 30)

Denis Lambert (tel : + 33 3 90 21 41 09)

Inci Ertekin (tel : + 33 3 90 21 55 30)

Claire Windsor (tel : + 33 3 88 41 24 01)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.