



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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête n° 444/18
Giampaolo GENTILI et Elisabetta GENTILI
contre l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 28 mars 2023 en un comité composé de :

Péter Paczolay, *président*,

Alena Poláčková,

Raffaele Sabato, *juges*,

et de Liv Tigerstedt, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête n° 444/18 contre la République italienne et dont deux ressortissants de cet État M. Giampaolo Gentili et M^{me} Elisabetta Gentili (« les requérants ») nés en 1965 et 1963 et résidants à Prato, représentés par M^e F.B. Campagni, avocat à Prato, ont saisi la Cour le 15 décembre 2017 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement italien (« le Gouvernement »), représenté par son agent, M. L. D'Ascia, avocat d'État,

les observations des parties,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. L'affaire concerne l'expropriation du terrain des requérants en vue de la construction d'installations sportives et l'octroi d'une indemnité fondée sur une évaluation du terrain comme non constructible.

2. Les requérants étaient les copropriétaires d'un terrain d'une superficie d'environ 14 000 m² situés à Sesto Fiorentino. Les autorités nationales approuvèrent une modification du plan d'urbanisme en 1996, dans laquelle la zone était principalement affectée à la création d'un parc public (*verde attrezzato*), avec seulement une surface de 350 m² affectée à un parking public. En 2003, le nouveau plan affecta le terrain à la même utilisation, ce

qui fut confirmé dans le plan d'urbanisme de 2006, lequel affecta une partie du terrain à la création d'un espace vert et une autre partie à des espace ouverts pour entourer les installations sportives. Sur la base du plan d'urbanisme de 2006, un décret d'expropriation fut adopté en 2007.

3. En mai 2007, la commune de Sesto Fiorentino, qui devait verser l'indemnité évaluée par la commission pour les expropriations, introduit un recours devant la Cour d'appel en faisant valoir que le montant de l'expropriation avait été calculé en tenant compte de la nature constructible du terrain, alors qu'il s'agissait d'un terrain non constructible.

4. Les juridictions internes et, en particulier, la Cour de cassation dans son arrêt n° 1489 de 2017 ont jugé que – nonobstant le fait qu'une expertise ordonnée par le tribunal avait classé le terrain comme constructible étant donné que le terrain selon l'article 3 du décret gouvernemental n° 1444 de 1968, était destiné à accueillir de services d'intérêt public bénéficiant à la zone résidentielle constructible adjacente (*standard edilizio*), l'indemnité d'expropriation devait être calculée par rapport à la valeur du terrain comme non constructible au moment de l'ordonnance d'expropriation. Dans le plan général d'urbanisme, le bien exproprié étant affecté à des services, il n'était pas pertinent de considérer que certaines constructions limitées étaient possibles, car celles-ci étaient conditionnées par l'interdiction imposée au terrain (installations sportives et espaces verts ouverts environnants et voies d'accès), et ne concernaient pas le potentiel de construction dont bénéficie habituellement un propriétaire privé.

5. La Cour de cassation rappela qu'il fallait tenir compte du type d'interdiction de construire affectant le terrain : si elle vise tout le territoire ou une partie de celui-ci, de manière à affecter une généralité de biens, par rapport à une pluralité indifférenciée de sujets, dans laquelle les biens tombent en raison de leurs caractéristiques intrinsèques, l'interdiction est de conformité (*vincolo conformativo*) tandis que si une contrainte particulière est imposée à des biens spécifiques en fonction de la localisation d'un ouvrage public, celle-ci doit être qualifiée « en vue de l'expropriation » (*vincolo espropriativo*) et ne doit donc être prise en considération dans la qualification du terrain. En outre, toutes les restrictions n'entraînant pas une privation du terrain, permettant au contraire la réalisation des travaux prévus même par initiative privée ou mixte public-privé et donc sans nécessité d'expropriation préalable de la propriété, appartiennent à la catégorie des interdictions de conformité.

6. La Cour de cassation déclara que les « restrictions générales à la construction » n'entraînaient généralement pas d'expropriation ultérieure, étant donné que le potentiel de construction limité conduisait les propriétaires privés à assurer eux-mêmes l'utilisation du terrain, juridiquement non constructible. Elle conclut que les critères suivis pour déterminer l'indemnité étaient donc correctement fondés sur la valeur vénale de zones non constructibles, bien qu'ayant un potentiel de construction limité.

7. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, les requérants se plaignent d'une ingérence disproportionnée dans leur droit de propriété en raison du montant prétendument insuffisant de l'indemnité d'expropriation qu'ils ont reçue, fondée sur des critères juridiques qui ne correspondent pas aux caractéristiques spécifiques du terrain. Ils se plaignent également de ce que l'indemnité n'a pas été augmentée en fonction de l'inflation.

APPRÉCIATION DE LA COUR

8. Les principes généraux applicables sont bien établis dans la jurisprudence de la Cour et ont été largement exposés dans l'affaire *Scordino c. Italie (n° 2)* (n° 36815/97, §§ 25-45, 15 juillet 2004) en ce qui concerne les interdictions en vue de l'expropriation (*vincoli espropriativi*), impliquant des interdictions de construire spécifiques à une zone et qui, en règle générale, doivent être accompagnées d'une indemnisation, et dans les affaires *Verga et Cannarella c. Italie* ((déc.), n° 20984/08, §§ 34-36, 15 novembre 2016) et *Campanile et autres c. Italie* ((déc.), n° 32635/05, §§ 24-36, 15 janvier 2013) en ce qui concerne les interdictions de conformité (*vincoli conformativi*) qui ne sont en principe pas assorties d'une indemnisation.

9. La Cour rappelle qu'en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1, le simple fait qu'une personne soit propriétaire d'un terrain ne suffit pas à lui conférer le droit de construire sur celui-ci, car cette disposition permet d'imposer et de maintenir des restrictions au droit de bâtir. Les droits des propriétaires sont donc essentiellement évolutifs et les politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire relèvent par excellence des domaines d'intervention de l'État, par le biais notamment de la réglementation des biens dans un but d'intérêt général ou d'utilité publique.

10. Les limitations découlant de l'urbanisme constituant une ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens, relevant de la notion de la réglementation de l'usage des biens, au sens du deuxième paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1, il appartient à la Cour d'en apprécier la légalité et de vérifier si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. Pour déterminer si un tel juste équilibre a été respecté lorsqu'une mesure réglementant l'usage d'un bien est en cause, l'absence d'indemnisation est l'un des facteurs à prendre en compte, mais ne saurait, à elle seule, être constitutive d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir *Campanile*, précité, § 32, et *Galtieri c. Italie* (déc.), n° 72864/01, 24 janvier 2006).

11. Quant à la légalité de l'ingérence et à sa prévisibilité, la Cour constate que l'affectation du terrain des requérants à un usage public avait une base légale dans le plan d'urbanisme. Le but des restrictions imposées aux requérants visait à préserver la nature et l'environnement, ce qui aux yeux de la Cour répond à un impératif des communautés locales et rentre bien dans

l'intérêt général, au sens du paragraphe 2 de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir *Campanile*, précité, § 26). Par ailleurs, dans la mesure où la proportionnalité d'une interférence avec le droit au respect des biens peut dépendre également de l'existence de garanties de procédure pour veiller à ce que la mise en œuvre du système et son incidence pour le propriétaire ne soient ni arbitraires ni imprévisibles, la Cour relève que les requérants ont pu saisir les juridictions internes pour contester le processus administratif et l'évaluation proposée de leur terrain. Rien ne prouve que les juridictions internes aient apprécié les faits et le droit interne de manière arbitraire (*Campanile*, précité, § 34).

12. Dans la mesure où les requérants se plaignent du fait que l'interdiction qui a été imposée sur leur terrain a été qualifiée comme étant « de conformité » (*vincolo conformativo*), et non « en vue d'expropriation » (*vincolo espropriativo*), la Cour estime qu'il appartient aux juridictions nationales d'interpréter le droit interne et de l'appliquer au cas par cas, la Cour ne saurait donc substituer sa propre appréciation à celle retenue par les juridictions internes.

13. En particulier, la Cour note que, dans son récent arrêt n° 33229 de 2019, la Cour de cassation a jugé que la distinction entre les interdictions en vue de l'expropriation (*vincoli espropriativi*), et les interdictions « de conformité » (*vincoli conformativi*) reconnue depuis longtemps par la jurisprudence, est compatible avec la Convention.

14. La Cour constate donc que le droit interne relatif aux restrictions en matière d'urbanisme – comme l'a indiqué le Gouvernement dans ses observations – apparaît satisfaisant pleinement à l'exigence de légalité compte tenu de son accessibilité, de sa prévisibilité et de sa finalité visant à décourager les abus des autorités et donc à protéger le droit de propriété des particuliers.

15. À la lumière de ce qui précède, la Cour n'a aucune raison de s'écarter de sa jurisprudence (*Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 25701/94, § 89, 28 novembre 2002) selon laquelle sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété visée à la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 constitue normalement une atteinte excessive, et un manque total d'indemnisation ne saurait se justifier que dans des circonstances exceptionnelles. Ce qui est raisonnable dépend des circonstances d'un cas donné, mais une large marge d'appréciation est applicable à la détermination du montant de l'indemnité. Le contrôle de la Cour se limite à rechercher si les modalités choisies excèdent la large marge d'appréciation dont l'État jouit en la matière (*James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 54 série A n° 98).

16. Tout en respectant le jugement du législateur s'agissant de l'indemnisation d'une expropriation, sauf s'il se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (*Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1986, § 122, série A n° 102), la Cour relève que les requérants – bien qu'elles

estiment que le terrain a une valeur plus élevée – ne contestent pas que l’indemnité correspondait à la valeur vénale du terrain non constructible, suite à l’imposition de l’interdiction de conformité.

17. La Cour observe que le terrain des requérants était destiné à servir de zone compensatoire (*standard edilizio*) à une zone constructible adjacente, et que la détermination des juridictions internes, qui ont tenu compte des possibilités légales de construire sur les parcelles des requérants, n’est pas arbitraire, la valeur de chaque terrain étant définie notamment par les règles et contraintes établies par les instruments d’aménagement du territoire et le cadre juridique applicable (voir paragraphe 5 ci-dessus).

18. Les requérants ont également soulevé d’autres griefs sous l’angle de l’article 1 du Protocole n° 1 à la Convention selon lequel les critères d’évaluation ne tenaient pas compte des effets de l’inflation. À cet égard, la Cour note que, pendant la période pertinente allant de l’expropriation à l’arrêt de la cour d’appel, confirmé par la Cour de cassation (2007-2011), l’inflation a été modérée et couverte par le montant des intérêts légaux accordés aux requérants. À la lumière de cet argument, et considérant qu’il n’apparaît pas que les effets de l’inflation aient pu, pendant cette période limitée, influencer d’une autre manière le caractère adéquat de l’indemnisation (*Scordino c. Italie* (n° 1) [GC], n° 36813/97, § 258, CEDH 2006 V), les sommes accordées par les autorités internes, bien que non spécifiquement ajustées à l’inflation, doivent être considérées comme conformes aux exigences de l’article 1 du Protocole n° 1.

19. À la lumière de ce qui précède, après une analyse approfondie des observations des parties, des décisions des juridictions internes et de la jurisprudence pertinente, la Cour ne saurait conclure que l’ingérence litigieuse a enfreint le juste équilibre devant régner, en matière de réglementation de l’usage des biens, entre l’intérêt public et l’intérêt privé.

20. Il s’ensuit que la requête doit être rejetée en application de l’article 35 § 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 20 avril 2023.

Liv Tigerstedt
Greffière adjointe

Péter Paczolay
Président