



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

## PREMIÈRE SECTION

### DÉCISION

Requête n° 23720/08  
Maria MESSENI NEMAGNA et autres  
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° 23720/08 contre la République italienne et dont 4 ressortissantes de cet État (« les requérantes ») (la liste des requérantes et les précisions pertinentes figurent dans le tableau joint en annexe), représentées par M<sup>e</sup> C. Ventura, avocat à Bari, ont saisi la Cour le 7 mai 2008 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, 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 requérantes en vue de la construction d'une route et l'octroi ultérieur d'une indemnité prétendument fondée sur un critère d'évaluation établi par l'article 5 *bis* § 3 de la loi n° 359 du 8 août 1992.

2. Les requérantes étaient, conjointement avec une autre personne, les copropriétaires de parcelles d'un terrain d'environ 1 000 m<sup>2</sup> situées à Bari. Les autorités nationales approuvèrent un projet en 1975 et un plan général d'urbanisme (*piano regolatore generale*, « PRG ») en 1976, qui classaient le terrain dans la catégorie destinée aux services. Le projet fut ensuite réapprouvé de sorte que, sur la base d'une résolution de 1987, un décret

d'expropriation fut émis en 1988 et notifié aux requérantes en 1991. Les requérantes refusèrent le versement d'une indemnité.

3. À la fin de l'année 1991, les requérantes assignèrent l'administration devant la cour d'appel de Bari. Elles alléguaient que le montant fixé par la municipalité était inférieur à la valeur vénale du terrain.

4. La Cour de cassation, dans l'arrêt du 29 novembre 2007 jugea que, nonobstant le rapport d'expertise ordonné par le tribunal eût classifié le terrain comme ayant une vocation à être construit (*vocazione edificatoria*), l'indemnité d'expropriation devait être calculée par rapport à la valeur du terrain comme non constructible au moment de l'expropriation. En outre, le terrain exproprié étant affecté à des services dans le plan général d'urbanisme, il ne pouvait pas être évalué comme constructible. De plus, les limitations de l'utilisation du terrain, découlant de la réapprobation du projet en 1987, devaient être prises en compte lors du calcul de l'indemnisation, car elles constituaient des « interdictions de construire » (*vincoli conformativi*), étant donné que la route devait servir des intérêts généraux plutôt que des intérêts spécifiques à une zone.

5. Les requérantes demandèrent à la Cour de cassation de soulever une question de constitutionnalité concernant l'article 5 *bis* § 3 de la loi 359 de 1992. Selon cette disposition, pour déterminer si un terrain était constructible il fallait prendre en compte les possibilités légales et effectives d'édifier au moment où le terrain était frappé d'un permis d'exproprier. La Cour de cassation rejeta la demande de renvoi comme étant devenue sans objet, en se fondant sur le fait que la Cour constitutionnelle par son arrêt n° 348 de 2007, avait déjà déclaré inconstitutionnel l'article 5 *bis* de la loi n° 359 de 1992, quant aux critères utilisés pour calculer le montant de l'indemnisation en cas d'expropriation de terrains constructibles. Elle avait déclaré que « les critères de détermination de l'indemnité d'expropriation concernant les zones constructibles doivent se fonder sur la valeur de la propriété telle qu'elle résulte de son exploitation potentielle non pas dans l'abstrait, mais selon les règles et les contraintes établies par les instruments d'aménagement du territoire en vigueur dans chaque territoire ».

6. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, les requérantes se plaignent d'une ingérence disproportionnée dans leur droit de propriété en raison du montant prétendument insuffisant de l'indemnité d'expropriation qu'elles ont reçue, sur la base d'une évaluation fondée sur des critères qui ne semblaient pas suffisamment accessibles, précis et prévisibles. Elles se plaignent du fait que les critères d'évaluation avaient été fondés sur l'application rétroactive du critère de la loi n° 359 de 1992, et que la Cour de cassation a refusé de saisir la Cour Constitutionnelle. De plus, selon elles, le retard dans la procédure d'expropriation aurait entraîné une violation de leur droit à un procès équitable en vertu de l'article 6 de la Convention.

## APPRÉCIATION DE LA COUR

7. La Cour note qu'au cours de la procédure, les requérantes Teresa Messeni Nemagna et Mariarosalba Messeni Nemagna sont décédées. Leurs héritiers Elisabetta Giannattasio, Marina Giannattasio et Eugenio Vendemiale (voir le tableau joint en annexe) ont exprimé leur souhait de maintenir la requête. La Cour note aussi que le Gouvernement ne s'y oppose pas. Eu égard aux liens familiaux et juridiques des intéressés avec les requérantes et à leur intérêt légitime de poursuivre la procédure, la Cour accepte qu'ils poursuivent la requête (*Janowiec et autres c. Russie* [GC], nos 55508/07 et 29520/09, § 101, CEDH 2013). Pour des raisons d'ordre pratique, la présente décision continuera d'utiliser le terme « requérantes » pour les désigner.

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 requérantes 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, renvoyant également à *Galtieri c. Italie* (déc.), n° 72864/01, 24 janvier 2006).

11. La Cour note, en outre, que les griefs de la présente affaire présentent une certaine ressemblance factuelle et juridique avec ceux de l'affaire *Campanile*, précité ; les deux affaires se rapportant également à des expropriations fondées sur le même plan d'urbanisme.

12. Quant à la légalité de l'ingérence et à sa prévisibilité, la Cour constate que l'affectation du terrain des requérantes à un usage public avait une base légale dans le plan d'urbanisme. Le but des restrictions imposées aux requérantes, à savoir l'aménagement du territoire communal, 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 requérantes 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).

13. Dans la mesure où les requérantes 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.

14. La Cour note que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, les « interdictions » de conformité sont celles qui ont les caractéristiques « de l'impact sur une généralité de biens, par rapport à une pluralité indifférenciée de sujets, en fonction de la destination réalisée par l'ensemble de la zone dans laquelle ils s'inscrivent, en raison de ses caractéristiques intrinsèques ou de la relation avec un ouvrage public » ; celles qui ont un caractère substantiellement prédestiné à l'expropriation se présentent « comme des interdictions particulières, affectant des biens spécifiques, en fonction non pas d'une destination générale de la zone, mais de la localisation ponctuelle d'un ouvrage public, dont la réalisation ne peut coexister avec la propriété privée mais nécessite son transfert en faveur de l'administration publique ». Le rapport entre les deux types d'interdictions doit être compris en termes de règle-exception, de sorte que l'examen de l'existence d'une interdiction en vue d'expropriation doit être mené en termes stricts, avec l'application résiduelle du régime des interdictions de conformité. Dans son récent arrêt n° 33229 de 2019, la Cour de cassation a jugé que cette distinction, reconnue depuis longtemps par la jurisprudence, est compatible avec la Convention.

15. 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 satisfaire 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.

16. 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).

17. 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 requérantes – 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.

18. Quant à la prétendue application rétroactive par les juridictions internes de la loi n° 359 de 1992, il ressort du dossier que ce sont les requérantes qui ont fait référence à ce texte législatif dans le pourvoi en cassation. Dans ce contexte, la Cour de cassation a fait référence à la loi n° 359 de 1992 seulement lorsqu'elle a rejeté la demande de saisine de la Cour Constitutionnelle.

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 considère que 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. Les requérantes ont également soulevé d'autres griefs sous l'angle de l'article 6 de la Convention.

21. La Cour constate, au vu de l'ensemble des éléments en sa possession, et pour autant que les faits litigieux relèvent de sa compétence, que ces griefs soit ne satisfont pas aux critères de recevabilité énoncés aux articles 34 et 35 de la Convention, soit ne font apparaître aucune apparence de violation des droits et libertés consacrés par la Convention ou ses protocoles.

DÉCISION MESSENI NEMAGNA ET AUTRES c. ITALIE

22. 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

DÉCISION MESSENI NEMAGNA ET AUTRES c. ITALIE

ANNEXE

N°	Prénom NOM Année de naissance	Nationalité	Lieu de résidence
1.	<b>Maria MESSENI NEMAGNA</b> 1925	Italienne	Gênes
2.	<b>Chiara MESSENI NEMAGNA</b> 1952	Italienne	Camerino
3.	<b>Mariarosalba MESSENI NEMAGNA</b> 1956 Décédée en 2018  Héritier : Eugenio VENDEMIALE 1983	Italienne	Bari
4.	<b>Teresa MESSENI NEMAGNA</b> 1928 Décédée en 2017  Héritières : Elisabetta GIANNATTASIO 1953 Marina GIANNATTASIO 1961	Italienne	Bari