



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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête n° 24517/07
Emilia RUSO 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° 24517/07 contre la République italienne et dont 18 ressortissants de cet État (la liste des requérants et les précisions pertinentes figurent dans le tableau joint en annexe) (« les requérants »), représentés par M^e M. De Stefano, avocat à Rome, ont saisi la Cour le 4 juin 2007 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 les griefs tirés de l'expropriation du terrain (article 1 du Protocole n° 1) à la connaissance du gouvernement italien (« le Gouvernement »), représenté par son agent, L. D'Ascia et de déclarer irrecevable la requête pour le surplus,

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'un bâtiment universitaire et l'octroi d'une indemnité d'expropriation qui ne correspondrait pas aux caractéristiques spécifiques de leur propriété.

2. Les requérants étaient propriétaires d'un terrain qui fut exproprié en vue de la construction d'un établissement universitaire public. En 1992, la commission provinciale d'expropriation calcula, à titre provisoire, l'indemnité d'expropriation en tenant compte de la valeur vénale des biens

expropriés, conformément à l'article 39 de la loi n° 2359 de 1865. Cette détermination provisoire de l'indemnité d'expropriation fut acceptée seulement par certains copropriétaires. En 1995, la Commission provinciale d'expropriation procéda à un nouveau calcul de l'indemnité conformément à l'article 5 *bis* de la loi n° 359 de 1992. Le nouveau montant de l'indemnité représentait environ un quart du montant proposé précédemment.

3. Les requérants refusèrent l'indemnité et firent opposition contre la détermination de la Commission provinciale d'expropriation devant la cour d'appel de Reggio de Calabre. La cour d'appel, se fondant sur les conclusions de deux expertises ordonnées par le tribunal, évalua la valeur vénale du terrain en tenant compte du potentiel de développement *de facto* du terrain ("*vocazione edificatoria*"), en se basant sur sa proximité avec le centre-ville, des routes et d'autres services. La somme finale fut déterminée conformément à l'article 5 *bis* de la loi n° 359 de 1992, sans la réduction de 40% prévue par ladite loi.

4. En 2003, la Cour de cassation cassa l'arrêt au motif que la cour d'appel, lors de la détermination de la valeur vénale du terrain, avait été erronément influencée par le potentiel de développement *de facto* du terrain. La Haute juridiction rappela que la valeur vénale devait être évaluée en fonction de la classification du terrain dans le plan d'urbanisme local.

5. Dans le cadre de la procédure de renvoi, la cour d'appel de Messine, en 2006, observa que le terrain avait été classé par le plan d'urbanisme de 1985 comme faisant partie de la « zone F » (destinée aux zones vertes, services, routes, etc.), c'est-à-dire à des usages incompatibles avec l'activité de construction privée, et ce en vertu d'une interdiction de conformité (*vincolo conformativo*). Par conséquent, l'indemnisation devait être calculée en fonction de l'article 16 de la loi n° 865 de 1971. Étant donné que le montant de l'indemnité qui en résultait aurait été inférieur à celui calculé par la Commission provinciale d'expropriation en 1995, le recours des requérants fut rejeté.

6. Les requérants se pourvurent à nouveau en cassation.

7. Par un arrêt du 22 mars 2012, la Cour de cassation souligna que les critères suivis pour déterminer l'indemnisation étaient fondés sur la valeur vénale des terrains non constructibles, bien qu'ayant un potentiel de construction limité. Étant donné que l'affectation d'un terrain, dans le cadre d'une modification du plan d'urbanisme, à la construction des bâtiments scolaires « est imputable à un service strictement public lié à la poursuite d'un but propre et institutionnel de l'État », l'initiative privée dans ce secteur était radicalement exclue et, par conséquent, le terrain exproprié ne pouvait pas être considéré comme un terrain à bâtir. Il s'agissait d'une interdiction de conformité (*vincolo conformativo*). La Cour de cassation rappela que cela concernait également les terrains désignés dans le plan d'urbanisme comme "F" (services et routes), car l'initiative privée n'était pas autorisée. La Cour de cassation rejeta le pourvoi des requérants en soulignant qu'ils avaient reçu,

sur la base de la détermination de 1995 de la Commission provinciale d'expropriation, un montant d'indemnisation au moins dix fois supérieur à celui auquel ils auraient eu droit en vertu de la loi.

8. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants se plaignent d'une atteinte disproportionnée à leur droit de propriété en raison du montant prétendument insuffisant de l'indemnité d'expropriation qu'ils ont reçue, sur la base de critères juridiques qui ne seraient pas conformes aux caractéristiques spécifiques de leur propriété.

APPRÉCIATION DE LA COUR

9. La Cour estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner l'exception du Gouvernement tirée du défaut de qualité de victime des requérants, la requête étant en tout état de cause manifestement mal fondée pour les raisons exposées ci-dessous.

10. 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.

11. 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.

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

13. 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).

14. La Cour note que, selon la jurisprudence de la 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 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.

16. 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 sa de finalité visant à décourager les abus des autorités et donc à protéger le droit de propriété des particuliers.

17. 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).

18. 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'ils 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.

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 qu'elle 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

DÉCISION RUSO ET AUTRES c. ITALIE

ANNEXE

N°	Prénom NOM Année de naissance	Nationalité	Lieu de résidence
1.	Emilia RUSO 1938	italienne	Rome
2.	Marcello D'AGOSTINO 1975	italienne	Rome
3.	Pietro Aurelio MODAFFERI 1949	italienne	Rome
4.	Antonio PERNA 1947	italienne	Rome
5.	Bianca PERNA 1922	italienne	Rome
6.	Emilia PERNA 1949	italienne	Rome
7.	Emilia PERNA 1950	italienne	Rome
8.	Francesca PERNA 1953	italienne	Rome
9.	Francesco PERNA 1916	italienne	Rome
10.	Irene PERNA 1976	italienne	Rome
11.	Riccardo PERNA 1974	italienne	Rome
12.	Ubaldo PERNA 1927	italienne	Rome
13.	Francesco RUSO 1940	italienne	Rome
14.	Maria RUSO 1944	italienne	Rome
15.	Michela SANTAGATI 1952	italienne	Rome
16.	Maria Antonietta SCARIENZI 1918	italienne	Rome
17.	Fulvia TULUI 1963	italienne	Rome

DÉCISION RUSO ET AUTRES c. ITALIE

N°	Prénom NOM Année de naissance	Nationalité	Lieu de résidence
18.	Laura TULUI 1963	italienne	Rome