



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

## PREMIÈRE SECTION

### DÉCISION

Requêtes n<sup>os</sup> 16681/05 et 35159/06  
Paolino URSO et Salvatrice MALLIA contre l'Italie  
et Corrado PIGNATELLO 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*,

Gilberto Felici,

Raffaele Sabato, *juges*,

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

Vu :

les requêtes (n<sup>os</sup> 16681/05 et 35159/06) dirigées contre la République italienne et dont la Cour a été saisie en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »), par les requérants dont les noms et renseignements figurent dans le tableau joint en annexe (« les requérants »), représentés devant la Cour par M<sup>e</sup> F. Magro, avocat exerçant à Avola, aux dates qui y sont indiquées,

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement italien (« le Gouvernement ») représenté par son ancien agent, Mme E. Spatafora et ses anciens coagents N. Lettieri, et Mme P. Accardo,

les observations des parties,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

## OBJET DES AFFAIRES

1. Les requêtes portent sur la privation des terrains des requérants par l'effet de l'expropriation indirecte. Invoquant l'article 1 du Protocole n<sup>o</sup> 1 et l'article 13 de la Convention, les requérants se plaignent d'avoir été privés de leur terrain de manière incompatible avec leur droit au respect de leurs biens et du montant inadéquat de l'indemnisation perçue à l'issue de la procédure entamée devant les autorités judiciaires nationales. Les requérants de la requête n<sup>o</sup> 35159/06 se plaignent aussi d'un retard du paiement de la somme reconnue par les juridictions internes.

2. Pour les détails concernant chaque requête voir le tableau joint en annexe.

## APPRÉCIATION DE LA COUR

3. Eu égard à la similarité de l'objet des requêtes, la Cour juge approprié de les examiner conjointement en une seule décision.

4. La Cour note qu'au cours de la procédure, le requérant Corrado Pignatello est décédé. Ses héritiers Giuseppina Pignatello et Rosario Pignatello (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 le requérant et à leur intérêt légitime de poursuivre la procédure, la Cour accepte qu'ils poursuivent la requête (*Janowiec et autres c. Russie* [GC], n<sup>os</sup> 55508/07 et 29520/09, § 101, CEDH 2013).

5. La Cour rappelle qu'elle est maîtresse de la qualification juridique des faits et qu'elle n'est pas liée par celle que leur attribuent les requérants (voir, notamment, *Radomilja et autres c. Croatie* [GC], n<sup>os</sup> 37685/10 et 22768/12, § 126, 20 mars 2018). En l'espèce, elle estime plus approprié d'examiner les griefs formulés par les requérants exclusivement sous l'angle de l'article 1 du Protocole n<sup>o</sup> 1 à la Convention.

6. Le Gouvernement excipe que les requérants auraient perdu la qualité de victimes à la suite de la reconnaissance par les juridictions internes de l'illégalité de l'expropriation et de la réparation accordée.

7. La Cour note que les requérants ont été privés de leurs terrain par le biais d'une expropriation indirecte, une ingérence dans le droit au respect des biens que la Cour a déjà considérée, dans un grand nombre d'affaires, comme incompatible avec le principe de légalité, ce qui l'a amenée à conclure à la violation de l'article 1 du Protocole n<sup>o</sup> 1 (voir, parmi de nombreuses autres autorités, *Carbonara et Ventura c. Italie*, n<sup>o</sup> 24638/94, §§ 63-73, CEDH 2000-VI, et, comme autorité plus récente, *Messana c. Italie*, n<sup>o</sup> 26128/04, §§ 38-43, 9 février 2017).

8. Cela étant, les juridictions internes ont estimé que l'expropriation des terrains était illégitime *ab initio*, car une interdiction de construire visant l'expropriation d'un terrain devient caduque dans un délai de dix ans à partir de la date d'approbation du plan d'urbanisme l'ayant imposée.

9. La Cour est convaincue que cela équivaut à une reconnaissance par les juridictions internes de la violation dénoncée.

10. La Cour note que les juridictions internes ont accordé aux requérants une somme reflétant la valeur marchande des leurs terrains au moment de leur occupation, réévaluée et assortie d'intérêts.

11. Dans la mesure où les requérants ne sont pas satisfaits du calcul de la valeur vénale du bien, la Cour relève que les juridictions se sont fondées sur une évaluation indépendante effectuée par un expert désigné par le tribunal

au cours de la procédure interne et que la somme calculée par l'expert comme étant la valeur vénale du bien était basée sur une évaluation des terrains et de leurs caractéristiques.

12. Quant au second argument relatif à la prétendue insuffisance de l'indemnisation avancé par les requérants, à savoir que les juridictions internes n'auraient pas accordé une somme reflétant la plus-value foncière induite par la présence des bâtiments scolaires érigés par l'État, la Cour rappelle que, dans l'affaire *Guiso-Gallisay c. Italie* ((satisfaction équitable) [GC], n° 58858/00, §§ 103-105, 22 décembre 2009), elle a décidé, pour évaluer le préjudice pécuniaire dans des cas analogues à celui examiné, d'écarter les prétentions des requérants dans la mesure où elles étaient fondées sur la valeur des terrains à la date de l'arrêt de la Cour, en fonction de la nature de l'ouvrage public bâti par l'administration, et a estimé que la date à prendre en considération pour chiffrer le dommage matériel devait être celle de la perte de propriété des terrains. À la lumière des considérations qui précèdent, la Cour n'est pas convaincue par les arguments des requérants selon lesquels ils devraient encore être considérés comme des victimes de la violation dénoncée pour de tels motifs. La Cour considère en outre que les juridictions ont accordé une somme qui reflète largement, en substance, le montant que la Cour aurait accordé dans une affaire similaire en suivant les principes établis dans sa jurisprudence (voir *Guiso-Gallisay*, précité, §§ 105 et 107).

13. Les considérations qui précèdent suffisent à la Cour pour conclure que, dans les circonstances spécifiques de la présente affaire, les juridictions internes ont accordé une réparation appropriée et suffisante pour la violation de la Convention subie. La Cour est donc convaincue que les requérants ne peuvent plus être considérés comme victimes d'une telle violation.

14. Il s'ensuit que ce grief est incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 a) et doit être rejeté conformément à l'article 35 § 4 de la Convention.

15. Quant au grief portant sur le prétendu retard mis par les autorités nationales à se conformer aux arrêts des juridictions administratives dans la requête n° 35159/06, la Cour note que la somme octroyée pour la perte de la propriété avait déjà été entièrement versée en 2007, bien avant la communication de la requête. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé.

DÉCISION URSO ET MALLIA c. ITALIE et PIGNATELLO c. ITALIE

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

*Décide* de joindre les requêtes ;

*Déclare* les requêtes irrecevables.

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

Liv Tigerstedt  
Greffière adjointe

Péter Paczolay  
Président

## ANNEXE

No.	Requête n° Nom de l'affaire Date d'introduction	Nom du requérant Année de naissance Lieu de résidence Nationalité	Nom du représentant Ville	Informations factuelles
1.	16681/05 Urso et Mallia c. Italie 27/04/2005	<p><b>Paolino URSO</b> 1934 Avola italienne</p> <p><b>Salvatrice MALLIA</b> 1940 Avola italienne</p>	Francesco MAGRO Avola	<p>Les requérants étaient propriétaires d'un terrain de 2 340 mètres carrés, sis à Avola et enregistré au cadastre, feuille 51, parcelle 44. Le 28 octobre 1986, le conseil municipal d'Avola approuva un plan d'urbanisme détaillé (« <i>piano particolareggiato</i> ») qui affectait ledit terrain à la construction d'une école publique. Par un arrêté du 1<sup>er</sup> août 2000, la municipalité d'Avola autorisa l'occupation d'urgence du terrain des requérants pour une durée maximale de cinq ans. Les lieux furent matériellement occupés le 4 septembre 2000.</p> <p>Le 29 août 2000, les requérants introduisirent un recours devant le tribunal administratif régional de Catane contestant la légalité de l'arrêté de la municipalité. Ils faisaient valoir que l'occupation du terrain n'avait été disposée que treize ans après l'approbation du plan d'urbanisme, soit au-delà du délai de dix ans prévus par la loi. Par un arrêté du 8 août 2003, l'administration municipale décréta l'expropriation définitive du terrain et fixa le montant de l'indemnité d'expropriation à 23 234,35 euros (EUR). En juillet 2004, la municipalité versa aux requérants ce montant.</p> <p>Par un jugement du 29 octobre 2004, le tribunal administratif régional accueillit le recours des requérants. Il affirma que l'expropriation du terrain était illégitime <i>ab initio</i>, car une interdiction de construire visant l'expropriation d'un terrain devient caduque dans un délai de dix ans à partir de la date d'approbation du plan d'urbanisme l'ayant imposée. Par conséquent, le tribunal annula les arrêtés des 1<sup>er</sup> août 2000 et 8 août 2003.</p>

DÉCISION URSO ET MALLIA c. ITALIE et PIGNATELLO c. ITALIE

				<p>Le tribunal condamna en outre l'administration à payer aux requérants, au titre de préjudice matériel, une somme correspondante à la valeur marchande du terrain au moment de son occupation, réévaluée et assortie d'intérêts. Le tribunal ordonna une expertise technique visant à déterminer la valeur du terrain en 2000.</p> <p>En revanche, aucune somme n'était due aux requérants au titre de dommage moral, car les intéressés n'avaient pas prouvé l'existence de ce type de préjudice.</p> <p>Dans son rapport déposé le 9 mars 2005, l'expert nommé par le tribunal affirma que la valeur du terrain au moment de son occupation était de 49 140 EUR.</p> <p>La municipalité d'Avola attaqua le jugement du tribunal administratif devant le Conseil de justice administrative de Palerme. Les requérants intervinrent dans la procédure et contestèrent les critères de liquidation utilisés par l'expert pour évaluer leur terrain. Par un arrêt du 22 septembre 2005, déposé le 2 mars 2006, le Conseil de justice administrative rejeta les appels de l'administration et des requérants.</p>
2.	35159/06 Pignatello c. Italie 22/08/2006	<p><b>Corrado PIGNATELLO</b> 1923 Avola italienne Décédé en 2007</p> <p>Héritiers <b>Giuseppina PIGNATELLO</b> 1959</p>	Francesco MAGRO Avola	<p>Le requérant était propriétaire d'un terrain de 2 420 mètres carrés, sis à Avola et enregistré au cadastre, feuille 51, parcelle 45.</p> <p>Le 28 octobre 1987, le conseil municipal d'Avola approuva un plan d'urbanisme détaillé (« <i>piano particolareggiato</i> ») qui affectait ledit terrain à la construction d'une école publique.</p> <p>Par un arrêté du 1<sup>er</sup> août 2000, la municipalité d'Avola autorisa l'occupation d'urgence du terrain pour une durée maximale de cinq ans. Les lieux furent matériellement occupés le 4 septembre 2000.</p> <p>Le 29 août 2000, le requérant introduit un recours devant le tribunal administratif régional de Catane contestant la légalité de l'arrêté de la municipalité. Il faisait valoir que l'occupation du terrain n'avait eu lieu que treize ans après l'approbation du plan d'urbanisme, soit au-delà du délai de dix ans, tel que prévu par la loi.</p>

DÉCISION URSO ET MALLIA c. ITALIE et PIGNATELLO c. ITALIE

		<p>Avola italienne</p> <p><b>Rosario PIGNATELLO</b> 1953 Avola italienne</p>	<p>Le 4 janvier 2001, la municipalité offrit au requérant la somme de 42 326 847 liras italiennes (21 860 EUR) à titre d'indemnité provisoire d'expropriation. L'intéressé refusa cette offre.</p> <p>Par un arrêté du 8 août 2003, l'administration municipale décréta l'expropriation définitive du terrain et fixa le montant de l'indemnité d'expropriation à 21 881 EUR. En juillet 2004, la municipalité versa au requérant ce dernier montant.</p> <p>Par un jugement du 29 octobre 2004, le tribunal administratif régional accueillit le recours du requérant. Il affirma que l'expropriation du terrain était illégitime <i>ab initio</i>, car une interdiction de construire visant l'expropriation d'un terrain devient caduque dans un délai de dix ans à partir de la date d'approbation du plan d'urbanisme l'ayant imposée. Par conséquent, le tribunal annula les arrêtés des 1<sup>er</sup> août 2000 et 8 août 2003.</p> <p>Le tribunal condamna en outre l'administration à payer au requérant au titre de préjudice matériel, une somme correspondante à la valeur marchande du terrain au moment de son occupation, réévaluée et assortie d'intérêts. Le tribunal ordonna une expertise technique visant à déterminer la valeur du terrain en 2000.</p> <p>Aucune somme n'était due au requérant au titre de dommage moral, car il n'avait pas prouvé l'existence de ce type de préjudice. La municipalité d'Avola attaqua le jugement du tribunal administratif devant le Conseil de justice administrative de Palerme. Le requérant intervint dans la procédure et contesta les critères de liquidation utilisés par l'expert pour évaluer son terrain.</p> <p>Par un arrêt du 22 septembre 2005, déposé le 2 mars 2006, le Conseil de justice administrative rejeta les appels de l'administration et du requérant.</p> <p>Le 8 mai 2006, le requérant demanda à l'administration de payer 42 436,34 EUR, soit la différence entre la somme établie par l'expert nommé par le tribunal, réévaluée et majorée d'intérêts, et le montant qu'il avait perçu en cours de procédure.</p> <p>L'arrêt a été entièrement exécuté en 2007.</p>
--	--	--	--

DÉCISION URSO ET MALLIA c. ITALIE et PIGNATELLO c. ITALIE