DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête no 18931/09  
Paolo ROMANAZZI et autres   
contre l’Italie

La Cour européenne des droits de l’homme (deuxième section), siégeant le 4 novembre 2014 en une Chambre composée de :

Işıl Karakaş, *présidente,* Guido Raimondi, Nebojša Vučinić, Helen Keller, Paul Lemmens, Egidijus Kūris, Robert Spano, *juges,*et de Abel Campos, *greffier adjoint de section,*

Vu la requête susmentionnée introduite le 8 avril 2009,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1.  La liste des parties requérantes figure en annexe. Les requérants sont représentés devant la Cour par Mes N. Paoletti, G. Paoletti et A. Mari, avocats à Rome.

A.  Les circonstances de l’espèce

2.  Les faits de la cause, tels qu’ils ont été exposés par les requérants, peuvent se résumer comme suit.

1.  La stipulation du contrat de vente et la décision du ministre de ne pas l’approuver

3.  Les trois premiers requérants étaient les seuls associés (*unici soci*) de la société anonyme *Officine Romanazzi* (ci-après, la « société O.R. »). Les deux premiers requérants sont également les seuls associés de la quatrième requérante, la société à responsabilité limitée Lempira, qui, comme indiqué au paragraphe 22 ci-après, est ensuite devenue le successeur légal de la société O.R.

4.  La société O.R. était la propriétaire d’un immeuble et d’un vaste terrain, sis à Rome, dans une aire à destination industrielle. En juin 1989, la société O.R. décida d’exécuter d’importants travaux de restructuration de l’immeuble en question et s’engagea auprès d’une entreprise de construction.

5.  Entre-temps, l’administration des postes et télécommunications de Rome (ci-après, l’« administration des postes ») était à la recherche d’un immeuble et d’un terrain dans une zone facile d’accès afin d’y transférer ses bureaux. En juin 1990, la société O.R. proposa de vendre le terrain et l’immeuble décrits ci-dessus à l’administration des postes, qui retint cette offre. S’ensuivirent de longues négociations, aux cours desquelles les bureaux administratifs compétents formulèrent des avis favorables à l’achat du bien de la société O.R. ; il fut en outre précisé par l’administration que le vendeur devait s’engager à exécuter de plus importants travaux de restructuration et à garantir, au moment de la consigne de l’immeuble, la levée des hypothèques et la mutation de la destination de l’aire concernée de « industrielle » à zone pour « services généraux publics ». Les requérants soulignent qu’afin de satisfaire aux demandes de l’administration, la société O.R. fut contrainte de s’endetter lourdement auprès des banques.

6.  Le 27 mars 1992, la société O.R. et l’administration des postes signèrent un acte notarié de vente moyennant un prix de 131 500 000 000 lires (ITL – environ 67 914 082 euros (EUR)). La consigne de l’immeuble restructuré fut fixée au 31 mai 1993. La société O.R. s’engagea à obtenir, au plus tard pour cette date, le changement de la destination de l’aire ; à défaut, le contrat aurait été résilié *de jure*.

7.  L’acte notarié de vente contenait en outre la clause suivante : « Le présent contrat est d’ores et déjà contraignant pour le vendeur, il sera contraignant pour l’administration des postes seulement après avoir été approuvé en conformité avec la loi ».

8.  Le 7 mai 1992, la société O.R., qui s’était déclarée prête à consigner la première tranche de l’immeuble, ce qui aurait entraîné le paiement d’une partie du prix de vente, informa l’administration des postes que sa situation financière était précaire et qu’une banque créancière avait *de facto* bloqué son activité commerciale. Partant, l’absence d’une approbation du contrat de vente à bref délai était susceptible de provoquer un préjudice irréversible.

9.  Le directeur des postes répondit que le processus d’approbation était encore en cours.

10.  Par une note du 30 mai 1992, le ministre des postes et télécommunications (ci-après, « le ministre ») précisa que le 25 avril 1992, le gouvernement était entré en situation de crise, ce qui limitait son activité à l’administration courante. Or, l’approbation du contrat de vente litigieux excédait les bornes de celle-ci. En outre, la presse et un syndicat avaient âprement critiqué le choix de transférer les bureaux de la poste dans l’immeuble de la société O.R. Enfin, une directive sur la gestion du bilan de l’État avait suspendu toute nouvelle dépense publique jusqu’au 30 septembre 1992. Le ministre en concluait qu’en l’état de choses il n’était pas possible d’approuver le contrat de vente.

11.  Le 2 juin 1992, le conseil communal de Rome adopta un ordre du jour par lequel il demandait au maire et à la commission communale (*Giunta comunale*) de n’octroyer aucune autorisation au changement de la destination de l’immeuble de la société O.R. et de l’aire sur laquelle il était bâti, qui selon le Conseil communal aurait dû rester destinée uniquement à des activités productives.

12.  Le 22 juin 1992, la société O.R., notant que la conduite des autorités l’avait plongée dans une crise financière très grave, mit en demeure l’administration des postes, lui intimant d’approuver le contrat de vente dans un délai de quinze jours.

13.  Par un décret du 1er août 1992, le ministre décida de ne pas approuver le contrat de vente litigieux. Il observa que l’ordre du jour adopté par le Conseil communal de Rome rendait impossible d’utiliser l’immeuble de la société O.R. pour des activités autres que les activités productives. Dès lors, la destination de l’aire ne satisfaisait pas aux exigences de l’administration des postes et il y avait lieu d’appliquer l’article 113 § 1 du décret royal no 826 du 23 mai 1924 (paragraphe 30 ci-après), qui permettait de refuser l’approbation des contrats pour de graves motifs d’intérêt public.

2.  La procédure civile en dédommagement entamée par la société O.R.

14.  Le 4 août 1992, la société O.R. assigna l’administration des postes devant le tribunal de Rome afin d’obtenir la résiliation pour faute du contrat de vente et la réparation des dommages subis, qu’elle évalua à 100 milliards ITL (environ 51 645 689 EUR).

15.  Par un jugement du 25 mars 1994, prononcé dans une procédure séparée, le tribunal de Rome déclara la faillite de la société O.R.

16.  Par un jugement du 7 novembre 2000, dont le texte fut déposé au greffe le 20 novembre 2000, le tribunal de Rome rejeta la demande de la société O.R. Il observa qu’aux termes de l’article 19 du décret royal no 2440 du 18 novembre 1923, les contrats étaient contraignants pour l’administration seulement s’ils avaient été approuvés, et qu’en l’espèce une telle approbation avait été refusée. Par ailleurs, selon la jurisprudence du Conseil d’État, l’approbation en question n’était pas un acte dû (*atto dovuto*), mais un acte laissé à la discrétion de l’administration, tenue à évaluer si tous les éléments de fait et de droit du contrat continuaient à satisfaire aux exigences de l’intérêt public.On ne pouvait donc pas imputer à l’administration une responsabilité contractuelle. Pour ce qui était de la responsabilité précontractuelle (qui surgissait en cas de non-conclusion d’un contrat), elle devait être exclue, car à l’issue des négociations un contrat de vente, bien que dépourvu d’effets, avait été stipulé.

17.  Le tribunal de Rome précisa que si elle souhaitait contester la décision du ministre et l’exercice qui y avait été fait du pouvoir discrétionnaire, la société O.R. aurait dû attaquer le décret ministériel du 1eraoût 1992 devant les juridictions administratives, les juridictions judiciaires n’étaient pas compétentes en la matière.

18.  La société O.R. interjeta appel.

19.  Par un arrêt du 17 juillet 2004, dont le texte fut déposé au greffe le 9 septembre 2004, la cour d’appel de Rome confirma le jugement de première instance.

20.  Elle observa qu’il était vrai que la jurisprudence interne admettait désormais la possibilité d’une responsabilité précontractuelle de l’administration. Cependant, en l’espèce l’administration avait tenu un comportement correct et avait agi en bonne foi. À cet égard, il convenait de noter que l’acte notarié de vente prévoyait la résiliation du contrat en cas de non-obtention, par le vendeur, de la mutation de la destination de l’aire avant le 31 mai 1993.

21.  Entre-temps, le 17 février 2003, les deux premiers requérants constituèrent la société à société limitée Lempira, qui est la quatrième requérante.

22.  Le 25 novembre 2003, le liquidateur de la faillite de la société O.R., dûment autorisé par le juge délégué de la faillite, céda à la société Lempira toute créance découlant du contrat de vente stipulé avec l’administration des postes.

23.  Le 15 avril 2005, la quatrième requérante, agissant en sa qualité d’acheteuse de la créance de la société O.R. envers l’administration des postes, se pourvut en cassation contre l’arrêt de la cour d’appel de Rome du 17 juillet 2004.

24.  Par une ordonnance du tribunal de Rome du 7 juin 2006, la procédure de faillite fut clôturée, la société O.R. ayant cessé d’être en état d’insolvabilité.

25.  En avril 2007, la société O.R. fut transformée en une nouvelle société, S.E.G.I. S.r.l., dont les quotes-parts appartenaient aux trois premiers requérants. Le 22 octobre 2007, ces derniers cédèrent les quotes-parts en question à une autre société, DB constructions S.r.l., qui devint ainsi l’unique associé de la société S.E.G.I. S.r.l.

26.  Par un arrêt du 8 juillet 2008, dont le texte fut déposé au greffe le 10 octobre 2008, la Cour de cassation, estimant que la cour d’appel avait motivé de façon logique et correcte tous les points controversés, débouta la quatrième requérante de son pourvoi.

27.  Elle observa que le 2 juin 1992, le conseil communal de Rome avait adopté un ordre du jour par lequel il demandait au maire et à la commission communale de n’octroyer aucune autorisation au changement de la destination de l’immeuble de la société O.R. (paragraphe 11 ci-dessus). Il était vrai qu’un tel ordre du jour n’était pas contraignant ; il n’en demeurait pas moins qu’il s’agissait d’un acte de direction (*atto di indirizzo*) et de contrôle politique et administratif. Il était partant improbable que le maire et la commission communale pût l’ignorer et autoriser la mutation de destination litigieuse. Il s’ensuivait que le refus d’approuver le contrat de vente ne pouvait pas être censuré sur le plan administratif et que l’administration avait correctement appliqué l’article 19 du décret royal no 2440 de 1923. En effet, le ministre avait dûment tenu compte du fait que la non-obtention de la mutation litigieuse était une cause de résiliation automatique du contrat de vente. L’intérêt public justifiait donc la décision du ministre, qui en refusant d’approuver un contrat destiné à être résilié, avait agi en bonne foi et aussi dans l’optique d’éviter tout préjudice ultérieur au vendeur. Par ailleurs, ce dernier n’avait pas démontré de s’être activé auprès des organes administratifs compétents afin d’obtenir la mutation de la destination urbanistique de son immeuble.

28.  La Cour de cassation nota également que la quatrième requérante reprochait au ministre de ne pas avoir fait usage du pouvoir, qui lui était conféré par l’article 81 du décret présidentiel no 616 du 24 juillet 1977, de demander au Conseil des Ministres d’adopter la mutation urbanistique litigieuse. Cependant, le ministre n’avait pas l’obligation de se servir de cette faculté, et la quatrième requérante n’avait pas démontré l’existence d’un intérêt étatique prédominant qui aurait imposé d’agir de la sorte.

B.  Le droit interne pertinent

29.  Dans ses parties pertinentes, l’article 19 du décret royal no 2440 de 1923 se lit comme suit :

« 1.  Les actes d’adjudication définitive et les contrats, même si stipulés par correspondance (...), ne sont obligatoires pour l’administration que lorsqu’ils ont été approuvés par le ministre ou par l’officier public délégué *ad hoc* et ne peuvent être exécutés (*non sono eseguibili*) qu’après l’approbation.

2.  L’approbation des contrats pour lesquels est nécessaire l’avis du Conseil d’État doit être donnée par décret ministériel. (..). »

30.  Aux termes de l’article 113 § 1 du décret royal no 826 du 23 mai 1924,

« Pour des graves motifs d’intérêt public ou étatique, le ministre ou l’autorité déléguée pour l’approbation peut refuser l’approbation des contrats même si reconnus comme étant réguliers. »

GRIEF

31.  Invoquant l’article 1 du Protocole no 1 à de la Convention, les requérants se plaignent de la non-approbation du contrat de vente.

EN DROIT

32.  Les requérants considèrent que le refus, par le ministre, d’approuver le contrat de vente a porté atteinte à leur droit au respect de leurs biens, tels que garanti par l’article 1 du Protocole no 1 à la Convention.

Cette disposition est ainsi libellée :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d’utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu’ils jugent nécessaires pour réglementer l’usage des biens conformément à l’intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d’autres contributions ou des amendes. »

33.  Les requérants affirment être titulaires d’un intérêt patrimonial, et donc d’un « bien » aux termes de la disposition en question. À cet égard, ils notent que les trois premiers requérants étaient les seuls associés de la société O.R., qui avait stipulé le contrat de vente avec l’administration des postes, et que la quatrième requérante, en tant que successeur légal de la société O.R., est devenue titulaire de la créance de cette dernière envers ladite administration.

34.  Les requérants considèrent qu’en l’espèce l’application de l’article 19 du décret royal no 2440 de 1923 s’analyse en une ingérence disproportionnée dans leur droit au respect de leurs biens. Ils observent que tout particulier est lié par un contrat dès sa signature, alors que l’administration n’y est liée qu’après l’approbation du contrat par le ministre compétent ou son délégué. L’article 19 précité ne garantirait aucune protection du particulier face au comportement arbitraire de l’administration. Or, la Cour a eu l’occasion de préciser que le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention et que la loi irait à l’encontre de la prééminence du droit si le pouvoir d’appréciation accordé à l’exécutif ne connaissait pas de limite. En conséquence, elle doit définir l’étendue et les modalités d’exercice d’un tel pouvoir avec une netteté suffisante (les requérants citent, à cet égard, *Zlinsat, Spol S r.o. c. Bulgarie*, no 57785/00, § 98, 15 juin 2006).

35.  Selon les requérants, le refus d’approuver le contrat ne poursuivait aucun but légitime : il a été décidé avant l’expiration du délai fixé pour l’obtention de la mutation de destination de l’aire et en dépit des avis favorables exprimés par les organes administratifs compétents. Seules des considérations de caractère politique auraient poussé le ministre à refuser son accord.

36.  Les requérants soulignent enfin que la société O.R. avait en bonne foi confié que l’administration aurait honoré ses engagements, l’approbation du contrat paraissant une simple formalité administrative. Seule l’exécution du contrat aurait permis à la société O.R. de couvrir les frais exposés pour les œuvres sollicitées par l’administration. Le fait qu’à la suite du refus d’approuver le contrat, aucune indemnisation n’ait été octroyée à la société O.R. ou à son successeur légal démontrerait que l’État n’a pas ménagé un juste équilibre entre les intérêts publics et privés concurrents.

37.  La Cour note tout d’abord que les trois premier requérants ont introduit leur requête en leur qualité d’associés de la société O.R. et que le 25 novembre 2003, le liquidateur de la faillite de celle-ci a cédé à la quatrième requérante toute créance découlant du contrat de vente stipulé avec l’administration des postes (paragraphe 22 ci-dessus). Dès lors, l’on pourrait soutenir qu’à partir de cette date, la société O.R. et ses associés ont cessé d’être « victimes » d’une atteinte alléguée à leur droit de propriété par rapport à la conduite des autorités relative au contrat en question. Par ailleurs, en 2007, la société O.R. a été transformée en une nouvelle société, dont les trois premiers requérants ont par la suite cédé les quotes-parts (paragraphe 25 ci-dessus).

38.  Il convient également de noter que dans son jugement du 7 novembre 2000, le tribunal de Rome a précisé que si elle souhaitait contester la décision du ministre et l’exercice qui y avait été fait du pouvoir discrétionnaire, la société O.R. aurait dû attaquer le décret ministériel du 1eraoût 1992 devant les juridictions administratives, les juridictions judiciaires n’étaient pas compétentes en la matière (paragraphe 17 ci-dessus). Or, il ne ressort pas du dossier qu’un tel recours administratif ait été introduit par les requérants ou par l’un d’entre eux.

39.  Cependant, dans les circonstances particulières de la présente affaire la Cour n’estime pas nécessaire de se pencher sur les questions de savoir si les trois premiers requérants peuvent se prétendre « victimes » des faits qu’ils dénoncent et si les requérants ont épuisé les voies de recours internes, la requête étant de toute manière irrecevable pour les raisons suivantes.

40.  Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut alléguer une violation de l’article 1 du Protocole no 1 que dans la mesure où les décisions qu’il incrimine se rapportent à ses « biens » au sens de cette disposition. La notion de « biens » peut recouvrir tant des « biens actuels » que des valeurs patrimoniales, y compris, dans certaines situations bien définies, des créances. Pour qu’une créance puisse être considérée comme une « valeur patrimoniale » tombant sous le coup de l’article 1 du Protocole no 1, il faut que le titulaire de la créance démontre que celle-ci a une base suffisante en droit interne, par exemple qu’elle est confirmée par une jurisprudence bien établie des tribunaux. Dès lors que cela est acquis, peut entrer en jeu la notion d’« espérance légitime » (*Maurice c. France* [GC], no 11810/03, § 63, CEDH 2005-IX, et *Varesi et autres c. Italie* (déc.), no 49407/08, § 34, 12 mars 2013).

41.  En revanche, l’espoir de voir reconnaître la survivance d’un ancien droit de propriété qu’il est depuis bien longtemps impossible d’exercer effectivement ne peut être considéré comme un « bien » au sens de l’article 1 du Protocole no 1, et il en va de même d’une créance conditionnelle s’éteignant du fait de la non-réalisation de la condition (voir le rappel des principes pertinents dans *Malhous c. République Tchèque* (déc.), no 33071/96, CEDH 2000-XII ; voir également *Prince Hans-Adam II c. Allemagne* [GC], no 42527/98, § 85, CEDH 2001-VIII ; *Stretch c. Royaume-Uni*, no 44277/98, § 32, 24 juin 2003 ; et *Nerva c. Royaume-Uni*, no 42295/98, § 43, 24 septembre 2002).

42.  En l’espèce, le contrat de vente signé par les requérants n’était pas immédiatement productif d’obligations contractuelles pour l’administration des postes. En effet, l’article 19 du décret royal no 2440 de 1923 prévoit expressément que les contrats ne lient l’administration que lorsqu’ils ont été approuvés par le ministre ou par l’officier public délégué *ad hoc* et ne peuvent être exécutés qu’après leur approbation (paragraphe 29 ci-dessus). Les requérants ne pouvaient pas ignorer cette circonstance, car une clause de l’acte notarié de vente indiquait que le contrat serait devenu « contraignant pour l’administration des postes seulement après avoir été approuvé en conformité avec la loi » (paragraphe 7 ci-dessus).

43.  Aux yeux de la Cour, l’approbation par le ministre ou son délégué était une condition de validité du contrat litigieux. Or, cette condition ne s’est pas réalisée car par un décret du 1er août 1992, le ministre a décidé de ne pas approuver le contrat (paragraphe 13 ci-dessus). Quant à une éventuelle responsabilité précontractuelle de l’administration, elle dépendait de l’existence d’un comportement fautif et d’un lien de causalité entre ce comportement et le préjudice allégué par les requérants. Or, la cour d’appel (paragraphe 20 ci-dessus) et la Cour de cassation (paragraphe 27 ci-dessus) ont estimé que l’administration avait agi en bonne foi.

44.  Il s’ensuit que tout intérêt patrimonial ou créance que les requérants revendiquent en force du contrat de vente non-approuvé n’avait pas une base suffisante en droit interne pour pouvoir être considéré comme un « bien » au sens de l’article 1 du Protocole no 1. Cette disposition ne trouve donc pas à s’appliquer en l’espèce.

45.  Il s’ensuit que la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l’article 35 § 3 a) et doit être rejetée en application de l’article 35 § 4.

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

*Déclare* la requête irrecevable.

Abel Campos Işıl Karakaş  
 Greffier adjoint Présidente

ANNEXE

1. Paolo ROMANAZZI est un ressortissant italien né en 1933 et résidant à ROME
2. Andrea ROMANAZZI est un ressortissant italien né en 1969 et résidant à ROME
3. Nicoletta ROMANAZZI est une ressortissante italienne née en 1967 et résidant à CAPALBIO (Grosseto)
4. LEMPIRA 1 SRL est une société à responsabilité limitée italienne ayant son siège à ROME