PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête no 20984/08  
VERGA et CANNARELLA  
contre l’Italie

La Cour européenne des droits de l’homme (première section), siégeant le 15 novembre 2016 en un comité composé de :

Kristina Pardalos, *présidente,* Robert Spano, Tim Eicke, *juges,*et de Renata Degener, *greffière adjointe de section,*

Vu la requête susmentionnée introduite le 23 avril 2008,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par les requérants,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

A. Les circonstances de l’espèce

1.  Les requérants, MM. Francesco Verga et Giovanni Verga et Mmes Carla Verga et Caterina Cannarella, sont des ressortissants italiens nés respectivement en 1957, en 1953, en 1952 et en 1924. Ils ont été représentés devant la Cour par Me N. Paoletti, avocat à Rome.

2.  Les requérants sont propriétaires d’un terrain d’environ 200 000 m2 composé des parcelles 100, 101, 168, et 652, feuille 95, sis à Licata, au lieu‑dit Mollarella.

3.  Selon le programme de développement de 1975, ce terrain était classé « vert agricole ».

4.  En 1984, le terrain fut assujetti aux dispositions sur la protection du paysage (*vincolo archeologico e paesaggistico*) et sa destination fut modifiée dans le plan général d’urbanisme. Les requérants interjetèrent appel de cette décision. Par un arrêt du 19 juillet 1989, le Conseil de justice administrative de la région Sicile annula le plan général d’urbanisme.

5.  En 1995, les requérants demandèrent à l’administration municipale de Licata un permis de construire un immeuble pour des ouvriers agricoles.

6.  Les requérants s’engagèrent par fidéjussion à un paiement en deux tranches de la somme correspondant aux coûts de construction. L’administration conditionna l’obtention du permis de construire à l’établissement d’un acte par lequel les intéressés s’engageaient à réserver 163 775 m2 à la réalisation du projet de construction. Cet engagement était la condition nécessaire à la construction du bâtiment, qui devait occuper 4 913,24 m2. Le permis de construire fut octroyé aux requérants le 7 juillet 1995.

7.  L’acte notarié fut signé le 17 août 1995.

8.  Le 1er septembre 1995, la mairie de Licata suspendit le permis de construire au motif qu’une superficie de 163 775 m2 n’était pas suffisante pour l’octroi d’un permis de construire un bâtiment agricole.

9.  Le 7 septembre 1995, les requérants demandèrent à la mairie de Licata l’autorisation d’utiliser le permis de construire obtenu sur une autre partie du terrain leur appartenant. L’administration leur en donna le droit le 19 janvier 1996.

10.  Il ressort du procès-verbal rédigé le 13 septembre 1995 que les requérants n’avaient pas alors entamé de travaux de construction.

11.  Les requérants attaquèrent la décision de la mairie de Licata du 1er septembre 1995 devant les juridictions administratives. La procédure s’est terminée le 1er février 2010 par l’effet de la péremption, faute d’impulsion procédurale de la part des requérants.

12.  Par une délibération du 11 septembre 1995, l’administration de Licata présenta un projet de « parc public urbain ». Au sens de la loi no 1 de 1978, l’approbation de ce projet équivalait à une déclaration d’utilité publique ; en outre, le terrain concerné était soumis à des « mesures de sauvegarde », de sorte qu’aucune activité ne pouvait y être tolérée si elle était incompatible avec ce à quoi le terrain avait été destiné.

13.  Un nouveau plan général d’urbanisme fut adopté le 18 février 1997 et approuvé le 29 juin 2000. Le classement du terrain des requérants en « parc public urbain » fut maintenue.

14.   Il ressort des disposition du plan général d’urbanisme que s’agissant de la typologie des constructions possibles, les requérants pouvaient construire sur leur terrain des structures et des bâtiments en fonction de cette nouvelle destination de « parc public urbain », à savoir réaliser des travaux de viabilisation, aménager des voies d’accès et construire des parkings, des équipements sportifs, des piscines, des restaurants, des bars et des gîtes ruraux.

15.  Le 13 novembre 2000, les requérants demandèrent au tribunal administratif régional (TAR) de Sicile d’annuler le plan général d’urbanisme tel qu’approuvé en 1997. Par un arrêt du 28 septembre 2005, le TAR accueillit leur requête et annula les actes de l’administration pris en vertu de ce plan au motif qu’il s’agissait d’une interdiction en vue d’expropriation (*vincolo espropriativo)* qui était devenue caduque au bout de cinq ans. Le TAR estima que l’action de l’administration n’avait pas été légitime et que, par conséquent, une compensation était due aux requérants.

16.  L’administration de Licata interjeta appel de ce jugement.

17.  Par un arrêt du 24 octobre 2007, le Conseil d’État accueillit le recours de l’administration. Il ne s’agissait pas, selon lui, d’une interdiction en vue d’expropriation mais d’une interdiction de construire destinée à respecter la destination prévue par le plan d’urbanisme (*vincolo conformativo* – interdiction de conformité), qui était l’expression du pouvoir de planification de l’administration et n’était assujettie à aucune caducité. Selon cet arrêt, l’action de l’administration ayant été légitime, aucune compensation n’était due aux requérants et, par ailleurs, l’interdiction qui leur était imposée n’était pas de nature absolue. L’arrêt concluait que, dans ces conditions, on ne pouvait considérer que le droit de propriété des requérants avait été affecté de manière très significative ou vidé de son contenu.

GRIEF

18.  Invoquant l’article 1 du Protocole no 1, les requérants se plaignent de la durée des mesures qui frappent leur terrain sis dans le district de Mollarella et desquelles découle notamment une incertitude totale quant au sort de ce bien. Ils allèguent que cette situation équivaut à une expropriation *de facto* étant donné que la contrainte pesant sur leur terrain est dépourvue de limite de temps. Ils se plaignent également de ne pas pouvoir obtenir de compensation.

EN DROIT

19.  Les requérants dénoncent les mesures qui frappent leur terrain, desquelles découle notamment, à leurs yeux, une incertitude totale quant au sort de leur bien. Ils invoquent l’article 1 du Protocole no1 qui se lit comme suit :

« 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 États 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. »

A.  Thèses des parties

20.  Le Gouvernement indique tout d’abord que le terrain des requérants n’a été frappé d’aucune interdiction en vue d’expropriation. Il déclare que le classement de ce terrain en zone F3 (correspondant à un parc public urbain) dans le plan général d’urbanisme n’empêchait pas son utilisation et offrait aux requérants différentes possibilités, certaines même plus avantageuses que l’usage agricole du terrain, où la possibilité de construire était limitée à un indice de 0,03. Il ajoute que celui-ci, auxquels les requérants étaient soumis lorsque leur terrain était à destination agricole, est de 0,07 depuis le changement de destination en F3. Il soutient que l’indice a donc doublé.

21.  Se référant au plan général d’urbanisme, le Gouvernement rappelle que les requérants peuvent maintenant construire sur leur terrain des structures et des bâtiments en fonction de cette nouvelle destination de « parc public urbain » (voir paragraphe 14 ci-dessus).

22.  Selon le Gouvernement, les requérants n’ont pas subi d’appauvrissement, mais plutôt un enrichissement du fait de l’augmentation de leurs possibilités d’exploitation du terrain, car ces derniers ont, depuis le changement de destination de leur terrain en « parc public urbain », la possibilité de l’exploiter conformément à son nouveau statut, directement ou par le biais de tiers, ou bien de le vendre. Le Gouvernement ajoute que le terrain a raisonnablement acquis une valeur de marché plus importante en raison des différentes activités économiques qui peuvent désormais y être développées.

23.  Le Gouvernement déclare que la Convention garantit aux États une large marge d’appréciation quant à l’évaluation de l’intérêt général dans le domaine de la protection du territoire, de l’environnement et du paysage, et conclut que le juste équilibre entre les intérêts des requérants et les exigences de la collectivité a bien été ménagé.

24.  Les requérants combattent les arguments du Gouvernement. Ils exposent que le permis de construire qui leur avait été accordé a été annulé car il aurait certainement constitué un obstacle à la réalisation du projet de parc public urbain. Par conséquent, ils affirment que ce dernier a balayé leur projet d’exploitation fruitière moderne.

25.  S’agissant de l’abandon de leur recours devant le tribunal administratif (paragraphe 11, ci-dessus), les requérants expliquent qu’ils n’avaient plus aucun intérêt à se faire octroyer à nouveau un permis de construire susceptible d’être révoqué ou annulé en raison de son incompatibilité avec le projet de parc public urbain.

26.  Les requérants allèguent qu’ils ne peuvent utiliser leur terrain pour des projets incompatibles avec le projet de parc public urbain. Ils sont convaincus que cette contrainte semble être un préalable à leur expropriation, puisqu’il s’agit de réaliser un ouvrage public destiné à être utilisé par la collectivité. Ils indiquent que l’administration est en effet la seule à pouvoir réaliser un projet correspondant à la destination de « parc public urbain » et que, pour ce faire, elle doit préalablement approuver un projet de parc. Ils ajoutent que, une fois le projet de parc approuvé et le terrain exproprié, des particuliers peuvent éventuellement réaliser et/ou gérer des équipements d’intérêt général à usage public en accord avec le plan directeur général et sur la base d’une concession administrative ou d’une convention dûment passée avec l’administration.

27.  Selon les requérants, même s’ils sont autorisés à gérer ou réaliser des équipements d’aménagement, cette autorisation ne saurait représenter une expression de leur droit de propriété.

28.  Les requérants concluent que, depuis plus de vingt ans, leur terrain se trouve sous le coup d’une contrainte d’une durée indéterminée qui pèse sur leur droit de propriété et a annulé leurs facultés y relatives en les laissant dans une situation de totale incertitude, sans qu’aucune indemnité ne leur soit reconnue, et ce indépendamment de la qualification juridique de cette contrainte. Par conséquent, conformément à la jurisprudence de la Cour (*Odescalchi et Lante della Rovere* *c. Italie*, no 38754/07, 7 juillet 2015, *Maioli c. Italie,* no 18290/02, 12 juillet 2011, *Scordino c. Italie* (déc.), no 36813/97, CEDH 2003‑IV, et *Matos e Silva, Lda. et autres c. Portugal*, 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996‑IV), ils estiment que le cas d’espèce entre dans le champ d’application de l’article 1 du protocole no1 et que l’ingérence dans leur droit de propriété n’a pas respecté le principe de la proportionnalité. Selon les requérants, une charge exorbitante pèse en effet sur eux : non seulement ils sont dans l’impossibilité de jouir de leur bien, ce qui entraîne aussi des effets négatifs sur la possibilité de le vendre, mais ils sont également dans une incertitude totale quant au sort de leur propriété, et ce en l’absence de toute indemnisation.

B.  Appréciation de la Cour

29.  La Cour constate d’emblée que, selon le plan d’urbanisme approuvé en 1997, le terrain des requérants était destiné à devenir un «  parc public urbain ». Sur les terrains destinés à un parc public urbain, on ne peut que réaliser des travaux de viabilisation, aménager des voies d’accès et construire des parkings, des équipements sportifs, des piscines, des restaurants, des bars et des gîtes ruraux (voir paragraphe 14 ci-dessus).

30.  La Cour estime que les limitations découlant du plan d’urbanisme constituent une ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens. Cette ingérence relève de la réglementation de l’usage des biens, au sens du deuxième paragraphe de l’article 1 du Protocole no 1 (voir*, mutatis mutandis*, *Sporrong et Lönnroth c. Suède,* 23 septembre 1982, § 64, série A no 52, *Casa Missionaria per le Missioni estere di Steyl c. Italie* (déc.), no 75248/01, 13 mai 2004, *Galtieri c. Italie* (déc.), no 72864/01, 24 janvier 2006, *Perinelli et autres c. Italie (déc.),* no 7718/03, 26 juin 2007, *Campanile et autres c. Italie (déc.),* no 32635/05, 15 janvier 2013 ).

31.  La Cour constate que l’affectation du terrain des requérants à la réalisation d’un parc public urbain 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 collectivités locales et est conforme à l’intérêt général au sens du paragraphe 2 de l’article 1 du Protocole no 1 (voir, *Galtieri,* décision précitée).

32.  Il reste à déterminer 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 (voir *Cooperativa La Laurentina* c. Italie, no23529/94, § 95, 2 août 2001, *Campanile et autres*,décision précitée,et *Scagliarini*, (déc.),no 56449/07,3 mars 2015).

33.  La Cour note que la mesure de classement prévue par le plan d’urbanisme est contestée par les requérants en ce qu’elle a entraîné l’impossibilité de construire. Cependant, cette interdiction n’était pas absolue, car, comme l’a avancé le Gouvernement, des constructions peuvent être bâties sur les terrains destinés à un parc public urbain. S’il est vrai que les requérants ont obtenu un permis de construire sur le terrain alors agricole, permis suspendu quinze jours plus tard étant donné que la superficie n’était pas suffisamment grande pour y construire un bâtiment agricole, il est également vrai, comme l’a dit le Gouvernement, que les requérants ont maintenant la possibilité d’exploiter le terrain conformément à sa nouvelle destination, directement ou par le biais de tiers, ou bien de le vendre. Au demeurant, la Cour constate que les requérants, n’ayant pas poursuivi leur recours devant le tribunal administratif contre la suspension du permis de construire, n’ont donc pas soumis à l’examen des tribunaux internes la légitimité et la pertinence des raisons avancées par la mairie de Licata.

34.  Puisque les requérants se plaignent que l’interdiction qui leur a été imposée était qualifiée d’interdiction « de conformité », et non « en vue d’expropriation », 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 le Conseil d’État (*Campanile et autres,* décision précitée, § 29).

35.  Il convient de rappeler que, dans le cadre de l’aménagement du territoire, la modification ou le changement de la réglementation est communément admis et pratiqué. En effet, si les titulaires de droits de créance pécuniaires peuvent, en général, se prévaloir de droits fermes et intangibles, il n’en est pas de même en matière d’urbanisme ou d’aménagement du territoire, domaines portant sur des droits de nature différente et qui sont essentiellement évolutifs (*Gorraiz Lizarraga et autres* c. Espagne, no [62543/00](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":["62543/00"]}), § 70, 27 avril 2004, et *Galtieri*, décision précitée). Par ailleurs, dans un domaine aussi complexe et difficile que l’aménagement des villes, les États contractants jouissent d’une grande marge d’appréciation pour mener leur politique urbanistique (*Terazzi S.r.l. c. Italie*, no [27265/95](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":["27265/95"]}), § 85, 17 octobre 2002, *Elia S.r.l. c. Italie*, no [37710/97](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":["37710/97"]}), § 77, CEDH 2001-IX, et *Saliba c. Malte,* no [4251/02](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"appno":["4251/02"]}), § 45, 8 novembre 2005). En l’absence de choix manifestement arbitraire ou déraisonnable, la Cour ne saurait substituer sa propre appréciation à celle des autorités nationales quant aux moyens les plus appropriés pour achever, au niveau interne, les résultats visés par cette politique (*Galtieri*, décision précitée, et *Campanile et autres*, décision précitée, § 31)

36.  Il est vrai que le classement du terrain en question en zone destinée à un parc public urbain n’a pas conféré aux requérants un droit à compensation. La Cour estime cependant que, lorsqu’une mesure de réglementation de l’usage des biens est en cause, l’absence d’indemnisation est l’un des facteurs à prendre en compte pour établir si un juste équilibre a été respecté, mais ne saurait, à elle seule, être constitutive d’une violation de l’article 1 du Protocole no 1 (*Depalle c. France* [GC], no 34044/02, § 91, CEDH 2010 et *Galtieri,* précitée).

37.  Eu égard aux circonstances de l’affaire, 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.

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

*Déclare* la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 8 décembre 2016.

Renata Degener Kristina Pardalos  
 Greffière adjointe Présidente