PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête no 33295/15  
Luis Oswaldo BARAHONA GUACHAMIN et Edwin Geovanny BARAHONA INTRIAGO contre l’Italie  
et 8 autres requêtes  
(voir liste en annexe)

La Cour européenne des droits de l’homme (première section), siégeant le 4 décembre 2018 en une Chambre composée de :

Linos-Alexandre Sicilianos, *président,* Guido Raimondi, Aleš Pejchal, Krzysztof Wojtyczek, Armen Harutyunyan, Tim Eicke, Kristina Pardalos, *juges,*et de Abel Campos, *greffier de section,*

Vu les requêtes susmentionnées introduites aux dates indiquées dans le tableau joint en annexe,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles en réponse fournies par la partie requérante ;

Vu les commentaires fournis par le tiers intervenant le gouvernement ukrainien (pour les requêtes nos 56766/15, 56769/15 et 56008/15), les gouvernements azerbaïdjanais et bosnien n’ayant pas exercé leur droit d’intervention ;

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1.  La liste des parties requérantes figure en annexe. Elles ont été représentées par Mes Nicolò Paoletti, Natalia Paoletti et Pier Paolo Cavazzino, avocats à Rome.

2.  Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, Mme E. Spatafora, et par son coagent, Mme P. Accardo.

A.  Les circonstances de l’espèce

3.  Les requérants sont tous des ressortissants étrangers, à l’exception de Mme Olha Larchyk, qui a obtenu la nationalité italienne en 2006.

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

1.  Le contexte général

5.  Les requérants habitaient à Rome dans un campement illégal dénommé le « Borghetto », situé dans le quatrième arrondissement de « Roma Capitale » (« la ville de Rome »), à proximité de la station de métro Ponte Mammolo, et construit sur un terrain appartenant à l’État.

6.  L’ensemble des constructions et baraques existait depuis la fin des années 90 et était devenu un lieu de rassemblement d’immigrés, de demandeurs d’asile et de réfugiés sans domicile fixe. Le site se composait de constructions en maçonnerie et en tôle, ainsi que de baraques réalisées avec toutes sortes de matériaux. Les habitations étaient en partie reliées aux réseaux municipaux d’approvisionnement en eau et en électricité. La ville de Rome avait répertorié le site et assigné un numéro d’identification à chaque construction. Les pièces d’identité ou les certificats de résidence des occupants indiquaient l’adresse du site, via delle Messi d’Oro 183, à Rome. Les conditions sanitaires étaient ponctuellement vérifiées par les services compétents et, le cas échéant, des actions de prophylaxie étaient engagées.

7.  Le « Borghetto » fut nommé « communauté de paix », lieu de dialogue et de coexistence pacifique de nationalités et religions différentes, par la « Comunità di Sant’Egidio », une organisation présente dans plus de soixante-dix pays. Le site fut visité par le Pape François, évêque de Rome, en février 2015.

2.  Les présentes requêtes

8.  Le 10 mars 2015, un incendie se déclara à l’intérieur du « Borghetto », sans conséquences pour les occupants.

9.  Le 1er avril 2015, le maire du quatrième arrondissement demanda au maire de la ville de Rome (« le maire ») la tenue d’une réunion afin que des mesures urgentes pour réduire le niveau d’insécurité, de précarité et d’insalubrité du « Borghetto » fussent prises.

10.  Le 13 avril 2015, le cabinet du maire proposa au préfet de Rome, à l’adjointe au maire chargée des politiques sociales, de la santé et du logement, et au commandant général de la police municipale de discuter de la question du « Borghetto » au sein du sous-comité pour l’ordre et la sécurité (s*ottocomitato per l’ordine e la sicurezza*).

11.  Le 27 avril 2015, ce dernier évoqua la nécessité de préserver l’ordre public, en particulier de garantir la sécurité des usagers de la station de métro voisine contre toute éventuelle agression, et la santé publique, en raison des conditions d’hygiène critiques régnant à l’intérieur du site. L’adjointe au maire chargée des politiques sociales, de la santé et du logement déclara s’être rendue au « Borghetto » la veille et avoir recensé environ deux cents occupants sédentaires, parmi lesquels des réfugiés. Elle s’engagea à trouver une solution d’hébergement pour tous. Elle indiqua avoir informé verbalement les occupants de la volonté des autorités de les expulser, et elle ajouta que, grâce à des médiateurs culturels, un nombre non précisé de personnes, dont des femmes avec des enfants, avait bénéficié d’une prise en charge adaptée. Tous les acteurs convinrent de procéder, à bref délai, à l’expulsion des occupants du site et à la démolition de ce dernier. La police municipale fut chargée de réaliser l’opération, avec l’appui de la police nationale, de l’agence sanitaire locale (A.S.L.) et de la Protection civile.

12.  Le 7 mai 2015, le chef adjoint du cabinet du maire de la ville de Rome (*vice capo di gabinetto del sindaco di Roma Capitale*) émit un document adressé aux autorités concernées par l’opération, dans lequel il évoquait les conclusions du sous-comité pour l’ordre et la sécurité et fixait au 11 mai suivant le jour de l’opération. Il convoqua ces mêmes autorités pour le 8 mai 2015 pour l’établissement des modalités pratiques.

13.  Le 10 mai 2015, le chef de la police de Rome (*questore*) établit une note de service par laquelle il ordonnait la mobilisation de quarante agents placés sous le commandement d’un chef adjoint de police (*vice questore aggiunto*) et mettait à disposition des services de support, en particulier du personnel du bureau de l’immigration, un véhicule pour le transport des personnes éventuellement interpellées, un opérateur vidéo et un photographe. Dans sa note, il estimait que trente à quarante réfugiés vivant de manière stable dans le « Borghetto » pouvaient être présents lors de l’opération.

14.  L’opération commença le matin du 11 mai 2015. Une fois arrivés sur place, les agents de la police municipale informèrent les personnes présentes de la démolition imminente des habitations et les sommèrent de quitter les lieux. Parmi les personnes présentes lors de l’opération se trouvaient certains des requérants, qui, à leurs dires, eurent à peine le temps de récupérer quelques effets personnels avant d’être éloignés du site.

15.  Des représentants de la Protection civile, des médiateurs culturels ainsi que du personnel de la direction des politiques sociales de la ville de Rome furent déployés à l’extérieur du site. Une unité médicale mobile fut également envoyée sur place.

16.  Les agents de la police municipale procédèrent à l’inspection des habitations afin d’enlever les bouteilles de gaz et tout autre matériel dangereux. Les réseaux d’approvisionnement en eau et en électricité furent coupés.

17.  Pendant les opérations de sécurisation du périmètre du site, des résidents essayèrent de reprendre possession des lieux, ce qui rendit nécessaire l’intervention des forces de police. Cette tentative fut rapidement maîtrisée, et une personne de nationalité étrangère fut interpellée et poursuivie pour résistance à un fonctionnaire (*resistenza ad un pubblico ufficiale*).

18.  Les autorités procédèrent ensuite à la démolition des constructions.

19.  L’opération se conclut le même jour, vers 18 heures. Une clôture fut posée le long du périmètre du site.

3.  Le relogement des requérants

20.  D’après les informations reçues par la Cour, après la démolition du « Borghetto », seuls certains des requérants ont été relogés par la ville de Rome, les autres ayant été amenés à trouver d’autres solutions d’hébergement.

a)  Les requérants relogés par la ville de Rome

i.  Requêtes nos 33295/15 et 33315/15

21.  Les requérants des requêtes nos 33295/15 et 33315/15 sont des ressortissants équatoriens, titulaires de cartes de séjour « salarié » en cours de validité. Ils s’installèrent au « Borghetto » en 2002, à l’exception de M. Luis Oswaldo Barahona, arrivé en 2011. À la suite de la démolition de leurs habitations, ils furent accompagnés dans un centre d’accueil provisoire dénommé « Baobab », puis relogés dans les structures d’accueil de la coopérative sociale Eta-Beta.

ii.  Requête no 39982/15

22.  La requérante Mme Olha Larchyk, née en Ukraine, a obtenu la nationalité italienne en 2006. Handicapée, elle est titulaire depuis 2007 d’une pension d’invalidité en raison d’une incapacité permanente totale de travail. Elle s’installa au « Borghetto » en 2011. En 2012, elle présenta une demande d’attribution d’un logement social. À la suite de la démolition de son habitation, elle fut relogée dans les structures d’accueil de la coopérative Eta-Beta.

iii.  Requête no 56008/15

23.  La requérante Mme Svetlana Gavrilova est une ressortissante azerbaïdjanaise, titulaire d’une carte de séjour pour « motifs humanitaires » et reconnue comme étant handicapée avec une incapacité permanente totale de travail. Elle s’installa au « Borghetto » en 2002. La requérante MmeMariya Zakhariychuk est une ressortissante ukrainienne, titulaire d’une carte de séjour « salarié ». Elle s’installa au « Borghetto » en 2005.

Après la démolition du site, ces deux requérantes furent relogées dans les structures de la coopérative sociale Eta-Beta. Par la suite, à partir du 15 septembre 2015, Mme Gavrilova fut hébergée dans un autre centre d’accueil, dont le nom n’a pas été précisé.

b)  Les requérants ayant trouvé d’autres solutions d’hébergement

i.  Requête no 39982/15

24.  La requérante Mme Tezare Tewelde, ressortissante érythréenne, bénéficie du statut de réfugiée. Elle s’installa au « Borghetto » en 2012. Handicapée, elle a une incapacité permanente partielle de travail. D’après les dernières informations reçues par la Cour, à la suite de la démolition du « Borghetto », elle était hébergée chez son employeur, où elle travaillait comme aide à domicile en remplacement d’une amie.

ii.  Requête no 55748/15

25.  Le requérant M. Dobro Cupic, ressortissant bosnien, s’établit au « Borghetto » en 1998. Le requérant M. Aklnash Khan, ressortissant bangladais titulaire d’une carte de séjour « travailleur indépendant » (*lavoratore autonomo*), s’y installa en 2005.

26.  À la suite de la démolition de leurs habitations, ces deux requérants s’installèrent dans le parking adjacent au site. M. Khan quitta le parking en août 2015, et, selon les dernières informations reçues, il est sans domicile fixe. Quant à M. Cupic, hospitalisé une première fois en septembre 2015 pour une fracture à la jambe, il fut à nouveau hospitalisé pour une infection en octobre de la même année.

27.  La requérante Mme Lemlem Andemariam, ressortissante érythréenne, est titulaire d’une carte de séjour « salarié » et travaille comme aide à domicile. Elle s’installa au « Borghetto » en 2012. Après la démolition de son habitation, elle fut hébergée au domicile de son employeur et, pendant les fins de semaine, chez des amis.

iii.  Requête no 55749/15

28.  Les requérants MM. Girmay Elyas, Tesfaldet Gebreziaber, Tesfamikael Yohannes et Kidane Hailemichael sont tous de nationalité érythréenne.

M. Elyas, titulaire d’une carte de séjour « travailleur indépendant », s’installa au « Borghetto » en 2003. M. Gebreziaber, bénéficiaire de la protection subsidiaire, s’y installa aussi en 2003. M. Yohannes, également bénéficiaire de la protection subsidiaire, s’y installa en 2007. Quant à M. Hailemicheal, qui a obtenu le statut de réfugié, il s’y établit en 2010.

29.  Après la démolition de leurs habitations, les quatre requérants vécurent, jusqu’à la fin du mois de juillet 2015, dans le parking attenant au site. Par la suite, MM. Gebreziaber, Yohannes et Hailemichael furent hébergés dans une structure religieuse. Quant à M. Elyas, aucune information n’a été fournie sur sa situation.

iv.  Requête no 55753/15

30.  Les requérants MM. Geiteom Mebrahtom Beroki, Matyos Ghebrhans, Teklemariam Weldu et Tesfit Andmariam Ghebru sont des ressortissants érythréens. Ils bénéficient tous de la protection subsidiaire. Les deux premiers s’installèrent au « Borghetto » respectivement fin 2006 et fin 2007, tandis que les deux autres arrivèrent en décembre 2009.

31.  À la suite de la démolition de leurs logements, les requérants s’installèrent dans le parking situé devant le « Borghetto ». À partir du 24 mai 2015, M. Ghebru trouva un hébergement d’urgence auprès de l’Armée du Salut. À partir du mois d’août 2015, les autres requérants furent hébergés chez des amis.

v.  Requête no 56008/15

32.  La requérante Mme Olha Sikyrynska, de nationalité ukrainienne et titulaire d’une carte de séjour « salarié », s’établit au « Borghetto » en 2005. Elle est atteinte d’un cancer. Après les évènements du 11 mai 2015, elle fut hébergée chez son employeur, où elle travaillait comme aide à domicile.

vi.  Requête no 56766/15

33.  Les requérants, M. Leonid Volkov et Mme Nadiya Stefanska, qui est titulaire d’une carte de séjour « salarié », sont des ressortissants ukrainiens. Ils s’installèrent ensemble au « Borghetto » en 2006, en concubinage. M. Volkov fonda la « communauté de paix » du « Borghetto ». Après la démolition du site, ils furent hébergés chez des amis.

vii.  Requête no 56769/15

34.  Les requérants de la requête no 56769/15, Mme Olena Senkiv, son concubin, M Serhiy Lebid, et sa fille, Mme Uliana Senkiv, tous de nationalité ukrainienne, s’installèrent au « Borghetto » en 2007. Mme Uliana Senkiv est atteinte d’un adénome de l’hypophyse. Les trois requérants sont titulaires de cartes de séjour « salarié ». Après la démolition du site, ils furent hébergés chez des amis.

B.  Le droit et la pratique internes pertinents

35.  Selon le droit national, l’administration publique peut se prévaloir de ses prérogatives de nature administrative (*poteri di autotutela*) lorsqu’elle intervient pour la protection des biens domaniaux (article 823, deuxième alinéa, du code civil).

36.  Les arrêtés de nécessité et d’urgence (*ordinanze contingibili ed urgenti*) sont régis par le décret-loi no 267 du 18 août 2000 (dit « *Testo unico enti locali* » ‑ TUEL). En particulier, les articles 50 et 54 dudit décret‑loi définissent la compétence des maires, agissant soit en tant que représentants de la collectivité soit par délégation de l’État dans les cas où la question relève de la compétence étatique (voir, parmi beaucoup d’autres, l’arrêt du Conseil d’État no 670 du 10 février 2010, et l’arrêt du tribunal administratif régional (« TAR ») de Campanie no 4443 du 7 novembre 2012). L’article 54 § 4 du TUEL est ainsi libellé :

« 4.  Le maire, en tant que délégué du gouvernement, adopte, en les motivant et en respectant les principes généraux de l’ordre juridique, des mesures exceptionnelles dictées par l’urgence pour prévenir et éliminer des dangers graves qui menacent la sécurité publique et urbaine »

37.  Selon la jurisprudence interne constante, le pouvoir d’adoption de l’ordonnance temporaire et urgente présuppose l’existence de situations de grave nécessité (danger imminent, situations exceptionnelles) non prévues par le législateur, pour lesquelles la nécessité et l’urgence des mesures à prendre doivent être étayées par une enquête adéquate et une motivation appropriée, afin de justifier la dérogation au principe de légalité (*tipicità*) des actes administratifs (voir, parmi beaucoup d’autres, les arrêts du Conseil d’État no 988 du 2 mars 2015, no 3077 du 25 mai 2012, no 904 du 20 février 2012 et no 4525 du 5 septembre 2005). Cette prérogative doit en tout état de cause être exercée dans le respect de la Constitution et des principes généraux de l’ordre juridique national (voir les arrêts de la Cour constitutionnelle no 8 du 20 juin 1956 et no 21 du 23 mai 1961).

38.  L’article 7 de la loi no 241 du 18 août 1990 sur la procédure administrative (« la loi no 241/1990 ») prévoit que l’ouverture de la procédure administrative est portée à la connaissance des personnes susceptibles d’être touchées par les effets de la mesure envisagée. L’administration peut déroger à cette obligation pour des exigences de célérité, lorsque des empêchements particuliers risquent d’entacher l’efficacité de la mesure à prendre, comme dans le cas des arrêtés de nécessité et d’urgence (voir, parmi beaucoup d’autres, l’arrêt du Conseil d’État no 5058 du 29 août 2006).

39.  L’article 10 du TUEL prévoit la publicité de tous les actes des administrations locales. Les arrêtés peuvent être notifiés aux destinataires, si ceux-ci sont identifiés ou identifiables (article 54 § 7 du TUEL), ou faire l’objet d’un affichage en mairie sur le tableau prévu à cet effet (*albo pretorio*) pour une durée de quinze jours (article 124 du TUEL), ou bien recevoir toute autre forme de « publicité adéquate » (voir l’arrêt du Conseil d’État no 3024 du 3 juin 2013, et l’arrêt du TAR de Lombardie no 5310 du 12 novembre 2008).

GRIEFS

40.  Invoquant l’article 6 § 1 de la Convention, les requérants se plaignent du défaut de notification de la décision d’expulsion et de démolition et de l’impossibilité de saisir un tribunal contre ladite décision.

41.  Invoquant l’article 8 de la Convention, les requérants se plaignent de la perte de leurs habitations à la suite de la démolition du « Borghetto ».

42.  Invoquant l’article 1 du Protocole no 1, les requérants se plaignent de la perte de leurs biens meubles et immeubles en conséquence de l’opération de démolition.

EN DROIT

A.  Sur la jonction des requêtes

43.  Compte tenu de la similitude des présentes requêtes quant aux faits et aux questions de fond qu’elles soulèvent, la Cour juge approprié de les joindre, en application de l’article 42 de son règlement.

B.  Sur la violation alléguée de l’article 8 de la Convention

44.  Les requérants se plaignent, sur le terrain de l’article 6 § 1 de la Convention, de ne pas avoir reçu de notification de la décision d’expulsion et de démolition du « Borghetto » et d’avoir été ainsi empêchés de saisir un tribunal. Ils se plaignent aussi, sous l’angle de l’article 8 de la Convention, de la démolition de leurs habitations en ce qu’elle aurait été réalisée en l’absence de toute garantie procédurale et sans la prévision d’une solution alternative d’hébergement. Maîtresse de la qualification juridique des faits (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], nos 37685/10 et 22768/12, § 126, 20 mars 2018, *Erkan Birol Kaya c. Turquie*, no 38331/06, § 31, 23 octobre 2018) la Cour estime, compte tenu des circonstances de l’espèce, qu’il convient d’examiner ces griefs sous le seul angle de l’article 8 dont les dispositions se lisent comme suit :

« 1.  Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2.  Il ne peut y avoir ingérence d’une autorité publique dans l’exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu’elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien‑être économique du pays, à la défense de l’ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d’autrui. »

45.  Le gouvernement défendeur excipe du non-épuisement des voies de recours internes : il reproche aux requérants de ne pas avoir attaqué l’acte administratif litigieux, à savoir la décision d’expulsion et de démolition en cause, devant le juge administratif et de ne pas avoir sollicité d’indemnisation devant le juge civil pour les dommages qu’ils auraient subis. Bien qu’il admette que l’absence de notification préalable de ladite décision a pu éventuellement poser des difficultés pratiques quant à l’introduction d’un recours préventif, il estime que d’autres voies de recours s’ouvraient aux requérants, tant devant le juge administratif que devant le juge civil, aux fins de l’obtention d’un dédommagement pour le préjudice allégué. S’agissant de la voie civile, il précise que l’action n’est pas encore prescrite, le délai courant toujours.

46.  Les requérants indiquent tout d’abord que la ville de Rome n’a jamais adopté d’arrêté de démolition en bonne et due forme. Ils soutiennent que le document du 7 mai 2015, versé au dossier par le gouvernement défendeur comme étant l’arrêté litigieux, n’est rien d’autre qu’une note interne, rédigée par le chef adjoint du cabinet du maire de la ville de Rome, adressée uniquement aux autorités administratives et aux forces de l’ordre chargées d’intervenir le jour de l’opération (paragraphe 12 ci-dessus).

47.  De l’inexistence d’un arrêté découlerait ainsi le défaut de toute forme de publicité de celui-ci et, par conséquent, l’impossibilité pour eux de se défendre en temps utile et d’attaquer l’acte administratif, par la voie du recours de plein contentieux, avant la démolition de leurs habitations. Les requérants indiquent ensuite, en ce qui concerne la possibilité de contester la décision *ex post*, c’est-à-dire une fois la démolition intervenue, que tant le recours administratif que celui civil ne peuvent être considérés comme des remèdes effectifs dès lors que le « Borghetto » a été complètement démoli par les autorités.

48.  Le gouvernement ukrainien, tiers intervenant, déclare que, d’après les éléments présentés par le gouvernement défendeur, il n’y a aucune preuve que les autorités italiennes ont dûment informé les requérants de la date de la démolition de leurs habitations. Il estime ainsi que, si le remède aux fins de contestation de la décision litigieuse, cité par le gouvernement défendeur, pouvait être considéré comme effectif avant la démolition des habitations des requérants, en l’espèce, compte tenu du défaut de publicité de ladite décision, le recours indiqué ne peut pas être considéré comme un remède interne effectif à exercer.

49.  Aussi, en s’appuyant sur l’arrêt rendu dans l’affaire *İlhan* (*c. Turquie* [GC], no 22277/93, § 58, CEDH 2000‑VII), le gouvernement ukrainien est‑il d’avis que l’exception préliminaire du gouvernement défendeur doit être rejetée et les requêtes déclarées recevables.

50.  La Cour observe que, selon le gouvernement défendeur, la décision d’intervenir et de procéder à la démolition du « Borghetto » a été prise par la mairie de Rome. À ce propos, il précise que l’arrêté de nécessité et d’urgence du maire du 7 mai 2015 a été adopté sur le fondement de l’article 54 § 4 du TUEL, qui prévoit que ces arrêtés peuvent être pris par le maire agissant en tant que délégué du gouvernement (paragraphe 36 ci-dessus).

51.  Or, elle constate qu’un argument central, avancé par les requérants, porte sur la nature de la décision présentée devant elle par le gouvernement défendeur comme étant l’arrêté litigieux. Les parties ne s’accordent pas quant à la question de l’existence dudit arrêté, les requérants alléguant que le document fourni par le gouvernement défendeur n’est en réalité qu’une note interne, que le chef adjoint du cabinet du maire de Rome aurait rédigée pour coordonner l’action des autorités appelées à intervenir lors de l’opération du 11 mai 2015 (paragraphe 12 ci-dessus).

52.  La Cour prend note de l’affirmation du gouvernement défendeur selon laquelle le maire de la ville de Rome a pris son arrêté en se fondant sur les urgences identifiées lors de la réunion du sous‑comité pour l’ordre et la sécurité (paragraphe 11 ci-dessus).

53.  Elle relève ensuite que le document présenté par le gouvernement défendeur comme étant l’arrêté litigieux décrivait le « Borghetto » comme un campement illégal et une source de tensions, éléments ayant fait l’objet de la réunion du sous-comité pour l’ordre et la sécurité du 27 avril 2015. En outre, il y est rapporté que, au cours de cette réunion, les autorités avaient pris acte des conditions d’hygiène précaires, aggravées par l’augmentation du nombre de réfugiés et l’absence de services d’hygiène, et qu’elles avaient décidé d’intervenir pour la remise en état des lieux. Le document fixait la date de l’opération au 11 mai 2015 et invitait les destinataires à participer à la réunion de préparation qui devait se tenir le 8 mai 2015. Les destinataires de ce document étaient le directeur régional de l’Agence du domaine public, l’Agence sanitaire locale, l’administration de la ville de Rome, le commandant de la police municipale, le préfet de Rome et les représentants des forces de l’ordre (police nationale, carabiniers, police du fisc). Le document était signé par le chef adjoint du cabinet du maire de Rome, sans indication de délégation de pouvoir ou de signature.

54.  La Cour observe ensuite que, en vertu de l’article 54 § 4 du TUEL, les arrêtés de nécessité et d’urgence peuvent être adoptés par le maire en dérogation à la réglementation de droit commun lorsqu’il s’agit de faire face à des situations exceptionnelles et urgentes. Ces arrêtés doivent néanmoins être motivés et respecter la Constitution italienne ainsi que les principes généraux de l’ordre juridique italien (paragraphe 37 ci-dessus), parmi lesquels figure la publicité des actes administratifs (paragraphe 39 ci-dessus).

55.  Compte tenu de ces éléments, la Cour prend note des doutes que les requérants émettent quant à la nature du document présenté par le gouvernement défendeur comme étant l’arrêté municipal de nécessité et d’urgence, eu égard tant à la forme (absence d’intitulé, absence de référence aux dispositions applicables, document signé par le chef adjoint du cabinet du maire sans délégation de pouvoir ou de signature) qu’au contenu (absence d’indication des faits justifiant l’urgence et le caractère exceptionnel de la situation, motivation par renvoi aux conclusions du sous‑comité pour l’ordre et la sécurité, absence de publicité de l’acte).

56.  Cela dit, la Cour estime que les requérants auraient dû contester la légalité de l’arrêté litigieux et le défaut de publicité de celui-ci devant le tribunal administratif régional, et, de manière plus générale, dénoncer l’illégalité de la procédure et du comportement de l’administration (*comportamento amministrativo*) lors de l’opération du 11 mai 2015.

57.  À cet égard, la Cour observe que les faits de l’espèce ne font pas apparaître un problème structurel portant sur l’inexistence *ab origine* d’un recours ou sur l’existence d’une pratique administrative empêchant les requérants de faire examiner l’équité et la proportionnalité du processus décisionnel suivi par l’Administration (*Bagdonavicius et autres c. Russie*, no19841/06, §§ 100-103, 11 octobre 2016, *Winterstein et autres c. France*, no 27013/07, § 148, 17 octobre 2013, et *Yordanova et autres c. Bulgarie*, no25446/06, § 118, 24 avril 2012).

58.  Certes, les requérants dénoncent l’ineffectivité du remède à raison de l’absence à la fois de l’arrêté ordonnant la démolition de leurs habitations et de toute forme de publicité dudit acte, ainsi qu’à raison de l’impossibilité d’obtenir l’annulation de l’ordre de démolition avant son exécution. Toutefois, aux yeux de la Cour, les faits de l’espèce, en tant que tels, ne sauraient mettre en doute l’effectivité d’un recours devant les juridictions administratives. Qui plus est, rappelant qu’il revient au requérant d’établir que le recours évoqué par le Gouvernement a en fait été employé ou bien que, pour une raison quelconque, pareil recours n’était ni adéquat ni effectif compte tenu des faits de la cause, ou encore que certaines circonstances particulières dispensaient l’intéressé de l’exercer (*Akdivar et autres*, précité, § 68, *Demopoulos et autres c. Turquie* (déc.) [GC], nos 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04 et 21819/04, § 69, CEDH 2010, et *Vučković et autres*, précité, § 77), la Cour estime que, en l’espèce, les requérants n’ont pas indiqué les raisons pour lesquelles le recours administratif n’était ni adéquat ni effectif, et qu’il n’ont pas non plus argué de circonstances particulières qui les auraient dispensés de l’exercer.

59.  Dès lors, la Cour estime que les requérants auraient dû, avant de la saisir, introduire un recours devant le juge administratif afin de lui permettre d’examiner la proportionnalité de la mesure litigieuse à la lumière des principes pertinents qui découlent de l’article 8 de la Convention et, le cas échéant, de redresser la situation (*Winterstein*,précité, § 148).

60.  À cet égard, la Cour rappelle que, aux termes de l’article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu’après épuisement de toutes les voies de recours internes. Tout requérant doit avoir donné aux juridictions internes l’occasion que cette disposition a pour finalité de ménager en principe aux États contractants, à savoir éviter ou redresser les violations alléguées contre eux (voir, parmi beaucoup d’autres, *McFarlane c. Irlande* [GC], no 31333/06, § 107, 10 septembre 2010, et *Parrillo c. Italie* [GC], no 46470/11, § 87, 27 août 2015). Le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d’un recours existant et disponible au niveau national ne constitue pas une raison valable pour exempter un requérant de son obligation d’utiliser la voie de recours interne.

61.  En conclusion, la Cour estime que les requérants n’ont pas donné aux juridictions nationales l’occasion que l’article 35 de la Convention a pour finalité de ménager en principe aux États contractants : celle de prévenir ou redresser dans leur ordre juridique interne les violations de la Convention. Dès lors, il y a lieu d’accueillir l’exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement.

62.  Il s’ensuit que ce grief doit être rejeté comme irrecevable, en application de l’article 35 §§ 1 et 4 *in fine* de la Convention.

C.  Sur la violation alléguée de l’article 1 du Protocole no 1 à la Convention

63.  Les requérants se plaignent également de la perte de leurs biens, à la fois de leurs habitations et de leurs biens meubles. Ils invoquent l’article 1 du Protocole no 1 à la Convention, ainsi libellé :

« 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. »

64.  Le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes, arguant que les requérants n’ont pas demandé devant le juge civil une indemnisation pour les éventuels dommages causés par la perte de leurs habitations et la perte des biens mobiliers.

65.  Les requérants contestent l’exception du gouvernement défendeur : ils rétorquent que l’action en dédommagement ne constitue pas un remède effectif.

1.  Sur les biens mobiliers

66.  En ce qui concerne la partie du grief portant sur la destruction des biens mobiliers des requérants survenue pendant l’opération de démolition, la Cour observe que les intéressés n’ont pas saisi les tribunaux civils d’une action visant à l’octroi d’un dédommagement pour l’atteinte alléguée à leur droit de propriété, alors qu’un tel recours, compte tenu de la nature du grief, est un remède dont il convient de faire usage (*Bagdonavicius et autres*, précité, § 120). Elle accepte donc l’exception soulevée par le Gouvernement pour autant que cette partie du présent grief est concernée. Il s’ensuit que cette partie du grief doit être rejetée pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l’article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

2.  Sur les habitations détruites

67.  S’agissant des habitations détruites, la Cour considère que les faits de l’espèce relatifs à ce grief sont similaires, en plusieurs aspects, à ceux évoqués dans l’arrêt *Bagdonavicius et autres* (précité, § 117). En l’occurrence, les requérants ne disposaient pas d’un titre de propriété valide sur leurs habitations, leur permettant de croire qu’ils se trouvaient dans une situation de « sécurité juridique ». Qui plus est, ils ne peuvent alléguer avoir payé des impôts relativement à ces habitations, et ils n’ont pas argué d’une quelconque incertitude quant à la situation juridique du « Borghetto » et des habitations construites à l’intérieur de ce site. Au contraire, le caractère illégal de ces habitations n’a jamais été contesté par les requérants. De surcroît, la tolérance des autorités, pendant plusieurs années, quant à l’existence du « Borghetto » ne pouvait donner l’impression que le site et les habitations seraient exempts d’éventuelles actions en revendication de l’État, propriétaire du terrain. Enfin, si la durée de la possession des habitations, combinée à la tolérance des autorités, peut être prise en compte sous l’angle du droit au respect du domicile (*Winterstein et autres*, précité, § 150), elle ne suffit pas, à elle seule, à constituer un intérêt patrimonial « suffisamment reconnu et important ».

68.  Eu égard à l’ensemble des considérations qui précèdent, la Cour estime que les intérêts patrimoniaux des requérants relatifs à leurs habitations n’étaient pas suffisamment importants et reconnus pour constituer des intérêts substantiels et donc des « biens » au sens de l’article 1 du Protocole no1 à la Convention (*Bagdonavicius et autres*, précité, § 118).

69.  Il s’ensuit que cette partie du grief tiré de l’article 1 du Protocole no1 est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l’article 35 § 3 et qu’elle doit être rejetée en application de l’article 35 § 4.

Par ces motifs, la Cour,

*Décide,* à l’unanimité, de joindre les requêtes ;

*Déclare,* à la majorité,les requêtes irrecevables.

Fait en français puis communiqué par écrit le 10 janvier 2019.

Abel Campos Linos-Alexandre Sicilianos  
 Greffier Président

ANNEXE

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| No | Requête No | Introduite le | Requérant  Date de naissance  Lieu de résidence  Nationalité |
| 1 | 33295/15 | 06/07/2015 | **Luis Oswaldo BARAHONA**  **GUACHAMIN**  27/12/1960  Rome  équatorienne  **Edwin Geovanny BARAHONA**  **INTRIAGO**  21/11/1989  Rome  équatorienne |
| 2 | 33315/15 | 03/07/2015 | **Marco Fernando LEINES CUNAS**  28/09/1971  Rome  équatorienne  **Rocio Del Pilar ALMAGRO NUNEZ**  12/01/1969  Rome  équatorienne |
| 3 | 39982/15 | 10/08/2015 | **Olha LARCHYK**  01/01/1949  Rome  italienne  **Tezare TEWELDE**  05/07/1961  Terni  érythréenne |
| 4 | 55748/15 | 11/11/2015 | **Khan AKLNASH**  01/01/1970  Rome  bangladais  **Dobro CUPIC**  27/04/1951  Rome  de la Bosnie-Herzégovine  **Lemlem ANDEMARIAM**  11/02/1962  Rome  érythréenne |
| 5 | 55749/15 | 11/11/2015 | **Kidane HILEMICHAEL**  24/09/1981  Rome  érythréenne  **Tesfamikael YOHANNES**  02/02/1983  Rome  érythréenne  **Tesfaldet GEBREZLABER**  01/01/1970  Rome  érythréenne  **Girmay ELYAS**  01/08/1965  Rome  Érythréenne |
| 6 | 55753/15 | 11/11/2015 | **Teklemariam WELDU**  20/08/1989  TIVOLI  érythréenne  **Tesfit ANDMARIAM GHEBRU**  03/04/1980  Rome  érythréenne  **Geiteom MEBRAHTOM BEROKI**  01/05/1970  Rome  érythréenne  **Matyos GHEBRHANS**  01/01/1983  Rome  érythréenne |
| 7 | 56008/15 | 10/11/2015 | **Olha SIKYRYNSKA**  26/05/1954  Rome  ukrainienne  **Mariya ZAKHARIYCHUK**  05/04/1954  Rome  ukrainienne  **Svetlana GAVRILOVA**  19/01/1950  Rome  azerbaïdjanaise |
| 8 | 56766/15 | 10/11/2015 | **Leonid VOLKOV**  16/11/1952  Rome  ukrainienne  **Nadiya STEFANSKA**  20/07/1952  Rome  ukrainienne |
| 9 | 56769/15 | 10/11/2015 | **Olena SENKIV**  09/01/1963  Rome  ukrainienne  **Serhiy LEBID**  04/08/1963  Rome  ukrainienne  **Uliana SENKIV**  24/08/1987  Rome  ukrainienne |