SECRETARIAT / SECRÉTARIAT

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRÉTARIAT DU COMITÉ DES MINISTRES

COMMITTEE OF MINISTERS
COMITÉ DES MINISTRES

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Contact: Ireneusz Kondak
Tel: 03.90.21.59.86

Date: 04/11/2026

DH-DD(2026)1467

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting:	1577th meeting (December 2026) (DH)
Item reference:	Action Plan (02/11/2026)

Communication from Italy concerning the case of Scordino v. Italy (no. 2) (Application No. 36815/97) (Elia Srl group) ***[French only]*** - *appendices in Italian are available at the Secretariat upon request*

* * * * * * * * * * * *

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion :	1577e réunion (décembre 2026) (DH)
Référence du point :	Plan d'action (02/11/2026)

Communication de l'Italie concernant l'affaire Scordino c. Italie (n° 2) (Requête n° 36815/97) (Groupe Elia Srl) - *des annexes en italien sont disponibles auprès du Secrétariat sur demande*

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

DGI
02 NOV. 2026
SERVICE DE L'EXECUTION DES ARRETS DE LA CEDH

Representation Permanente de l'Italie aupres du Conseil de l'Europe

Affaires Scordino (n° 2) c. Italie (Requête n. 36815/97)
Arrêt du 15 juillet 2004, définitif le 15 octobre 2004

Plan d'action

I. Description de l'Affaire

L'affaire relève du groupe *Elia S.r.l. c. Italie,* qui concerne des restrictions prolongées au droit de propriété résultant de l'imposition de limitations urbanistiques préordonnées à l'expropriation, ainsi que du maintien de leurs effets après leur expiration.

Dans l'affaire *Scordino (n° 2) c. Italie*, la Cour a également constaté une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, en raison de l'atteinte au droit au respect des biens à la suite du maintien prolongé de restrictions urbanistiques affectant les terrains des requérants.

II. Mesures individuelles

Le paiement de la satisfaction équitable

La satisfaction équitable accordée par la Cour a été intégralement versée. Les informations relatives au paiement ont été publiées le 26 juillet 2005 et le délai permettant aux requérants de soulever d'éventuelles contestations est expiré.

Par conséquent, aucune question ne demeure pendante au titre du paiement de la satisfaction équitable.

Autres mesures individuelles

Le Service de l'exécution a demandé des informations actualisées concernant la situation urbanistique des terrains concernés, ainsi que sur les voies de recours éventuellement ouvertes aux requérants en l'absence de réitération de l'interdiction de construire.

À cette fin, des vérifications ont été effectuées auprès de la commune de Reggio de Calabre, territorialement compétente. Celle-ci a toutefois indiqué ne disposer d'aucun dossier ni

d'aucune documentation relatifs aux terrains concernés par l'affaire *Scordino (n° 2)*. Les Autorités italiennes sont donc en train de poursuivre leurs recherches auprès des administrations et organismes susceptibles de disposer d'éléments utiles. La réponse de la commune de Reggio de Calabre est jointe en **Annexe I**.

III. Mesures générales

Les mesures générales concernant les problèmes structurels mis en évidence par les présentes affaires ont déjà été examinées dans le cadre du groupe *Elia S.r.l. c. Italie*.

Compte tenu de ces évolutions et des informations déjà soumises au Comité des Ministres dans le cadre du groupe Elia S.r.l., les Autorités considèrent qu'aucune nouvelle mesure générale ne serait requise dans le cadre de ce groupe.

IV. Conclusions

Au vu de ce qui précède, les Autorités italiennes ont entrepris les démarches nécessaires auprès des administrations nationales compétentes afin de recueillir les informations encore requises au titre des mesures individuelles.

Le Gouvernement informera le Comité des Ministres des résultats de ces démarches dès réception des éléments demandés.

À la lumière des informations fournies dans le présent plan d'action et des démarches entreprises au niveau national, le Gouvernement invite la Comité des Ministres à prendre note des mesures engagées par les Autorités italiennes et à ne plus considérer l'affaire *Scordino (n°2)* comme une affaire pour laquelle aucune information sur les mesures d'exécution n'a été soumise.

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

DGI
02 NOV. 2026
SERVICE DE L'EXECUTION DES ARRETS DE LA CEDH

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE SCORDINO c. ITALIE (N° 2)

(Requête n° 36815/97)

ARRÊT

STRASBOURG

15 juillet 2004

DÉFINITIF

15/10/2004

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

En l'affaire Scordino c. Italie (n° 2),

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,
P. LORENZEN,
G. BONELLO,
A. KOVLER,
Mme E. STEINER,
M. K. HAJIYEV, *juges*
Mme M. DEL TUFO, *juge ad hoc*,

et de M. S. QUESADA, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 24 juin 2004,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 36815/97) dirigée contre la République italienne et dont quatre ressortissants de cet Etat, MM. Giovanni, Elena, Maria et Giuliana Scordino (« les requérants »), avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 21 juillet 1993 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requête a été transmise à la Cour le 1er novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole n° 11). Elle a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement).

3. D'abord désignés par les initiales G.S. et autres, les intéressés ont ensuite consenti à la divulgation de leur identité. Ils sont représentés devant la Cour par Me N. Paoletti, avocat à Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, I.M. Braguglia, et par son coagent, F. Crisafulli.

4. Le 1er novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la première section ainsi remaniée. Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. A la suite du déport de M. V. Zagrebelsky, juge élu au titre de l'Italie (article 28), le Gouvernement a désigné Mme M. del Tufo pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

5. Les requérants alléguaient en particulier la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 en raison des limitations imposées sur les terrains objet de la requête.

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

6. Par une décision du 12 décembre 2002, la chambre a déclaré la requête recevable dans la mesure où elle portait sur le manquement au droit au respect des biens allégué par les requérants, par rapport à un terrain dont ils sont propriétaires (paragraphes 10-11 ci-dessous). Elle a déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

7. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. En 1992, les requérants ont hérité de A. Scordino des terrains situés à Reggio Calabria, figurant au cadastre comme feuille 111 parcelles 105, 107, 109 et 662.

9. Une partie des parcelles 107 et 109 furent inclues dans un plan d'urbanisme de zone, approuvé par la Région Calabria le 20 juin 1979. Ces terrains ne font pas l'objet de la présente requête.

10. Conformément à la décision sur la recevabilité du 12 décembre 2002, la requête porte sur le terrain dont les requérants sont toujours propriétaires et qui non pas été inclus dans le plan d'urbanisme de zone ci-dessus (ci après « le terrain »).

11. Le terrain en cause mesure 3 685 mètres carrés.

A. La première interdiction imposée par acte administratif

12. Le 25 mars 1970, la municipalité de Reggio Calabria adopta un plan général d'urbanisme (*piano regolatore generale - infra PRG*) et imposa des limitations visant l'expropriation sur le terrain des requérants.

13. Le 17 mars 1975, la région Calabria approuva le PRG de Reggio Calabria. Celui-ci affectait le terrain des requérants à la création d'infrastructures scolaires et à la viabilité et, par conséquent, le frappait d'une interdiction absolue de construire en vue de son expropriation.

14. Conformément à l'article 2 de la loi n° 1187 de 1968, le permis d'exproprier ci-dessus devint caduc en mars 1980, aucun plan d'urbanisme détaillé n'ayant été adopté dans un délai de cinq ans.

B. La période allant de 1980 à 1985

15. Malgré l'expiration du permis d'exproprier, le terrain des requérants ne fut pas libre de contrainte.

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

16. En effet, dans l'attente de la décision de la municipalité de Reggio Calabria quant au nouvel usage du terrain litigieux, celui-ci fut soumis au régime prévu à l'article 4 de la loi n° 10 de 1977, disposition considérée comme applicable à ce type de situation par la jurisprudence (paragraphes 37-38 ci-dessous).

17. Par conséquent, le terrain des requérants fut frappé des limitations au droit de bâtir découlant de l'application de ces lois.

18. Par une décision du 16 février 1982, le Tribunal administratif de Calabria (TAR), saisi d'un recours introduit par un tiers, annula le plan général d'urbanisme.

C. La deuxième interdiction par acte administratif

19. Le 6 mai 1985, un plan général d'urbanisme quasiment identique au plan annulé et réimposant les limitations sur le terrain des requérants fut approuvé par la Région.

20. Par un acte notifié le 15 octobre 1985, A. Scordino assigna la municipalité de Reggio Calabria devant le TAR, pour demander l'annulation du nouveau P.R.G., dans la mesure où celui-ci avait réitéré les limitations affectant le terrain en cause. A la suite du décès de A. Scordino en novembre 1992, les requérants se constituèrent dans la procédure.

Par un jugement du 16 mai 2001, le TAR déclara le recours irrecevable pour tardiveté.

21. Entre-temps, conformément à l'article 2 de la loi n° 1187 de 1968, le permis d'exproprier ci-dessus était devenu caduc en mai 1990, aucun plan d'urbanisme détaillé n'ayant été adopté dans un délai de cinq ans.

Le terrain avait dès lors été soumis aux limitations au droit de bâtir découlant de l'application de l'article 4 de la loi n° 10 de 1977.

D. La troisième interdiction par acte administratif

22. Le 4 juin 1990, le président de la Région Calabria approuva une variante au P.R.G. par laquelle la municipalité de Reggio Calabria avait, le 5 janvier 1990, modifié la destination du terrain et avait affecté celui-ci à la construction d'un centre social.

Le terrain était dès lors frappé d'un nouveau permis d'exproprier assorti d'interdiction de construire.

E. La période à compter de juin 1995

23. Conformément à l'article 2 de la loi n° 1187 de 1968, le permis d'exproprier ci-dessus devint caduc en juin 1995.

24. Depuis, le terrain a été soumis aux limitations au droit de bâtir découlant de l'application de l'article 4 de la loi n° 10 de 1977.

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Notions générales en matière d'urbanisme

25. Aux termes de l'article 42 §§ 2 et 3 de la Constitution italienne, « la propriété privée est garantie et reconnue par la loi, qui en détermine les modes d'acquisition et de jouissance, ainsi que les limites, dans le but d'assurer sa fonction sociale et de la rendre accessible à tous. La propriété privée peut être expropriée, dans les cas prévus par la loi, sauf indemnisation, pour des raisons d'intérêt général ».

26. La loi d'urbanisme (loi n° 1150 de 1942 et modifications) réglemente le développement urbanistique du territoire.

27. Le plan général d'urbanisme (*piano regolatore generale* - *infra* PRG) est un acte à durée indéterminée. La procédure d'adoption d'un PRG débute par une décision de la municipalité (*delibera di adozione*), qui est suivie d'une période durant laquelle toute décision sur les demandes de permis pouvant se heurter à la réalisation du PRG est suspendue (Loi n° 1902 de 1952 et ses modifications). L'approbation du PRG relève de la compétence des régions (article 1 du décret présidentiel (DPR) n° 8 de 1972 et articles 79 et 80 du DPR n° 616 de 1977), alors qu'auparavant elle se faisait par décret du président de la République. Une fois le PRG approuvé, il est publié dans la *Gazzetta Ufficiale* (bulletin des lois) et déposé à la mairie.

28. Lorsqu'il réglemente de manière précise le territoire, le PRG peut être exécuté de plano ; très fréquemment, le PRG a besoin pour son application d'un acte complémentaire, notamment un plan détaillé d'urbanisme (piano particolareggiato), qui lui a une durée déterminée. En effet, une fois le plan détaillé adopté, (plan qui équivaut à une déclaration d'utilité publique) l'administration dispose d'un délai de rigueur (ne dépassant pas dix ans, au sens de article 16 de la loi d'urbanisme) pour exproprier et en tout cas pour l'exécuter sous peine de décadence du plan. Lorsque le PRG a besoin d'un plan d'urbanisme détaillé pour son application, il incombe à la municipalité d'en adopter un. Toutefois, aucun délai de rigueur n'est prévu pour l'adoption d'un plan détaillé.

B. Imposition et durée d'une interdiction de construire : les principes fixés par la Cour constitutionnelle

29. Les limitations au droit de disposer de la propriété, telles qu'une interdiction de construire, sont imposées lors de l'adoption d'un plan d'urbanisme. Pareille interdiction peut viser une expropriation (*vincolo preordinato all'esproprio*), lorsque le terrain en question est affecté à un

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

usage public ou à la réalisation de bâtiments ou d'infrastructures publiques (article 7 nº 3 et nº 4 de la loi d'urbanisme).

30. La loi d'urbanisme, dans son texte original, disposait que les limitations au droit de propriété des particuliers prévues par un plan général d'urbanisme, notamment les interdictions de construire, avaient une durée équivalente à celle du plan général d'urbanisme, à savoir avaient une durée indéterminée ; en même temps, aucune indemnisation pour les propriétaires n'était prévue (article 40).

31. La Cour constitutionnelle a été saisie de la question de savoir si une interdiction portant gravement atteinte au droit de propriété – par exemple un permis d'exproprier (*vincolo espropriativo*) ou une interdiction de construire (*vincolo di inedificabilità*) - qui pouvait être prolongé *sine die* sans aucune forme d'indemnisation était compatible avec le droit de propriété.

32. Par des arrêts rendus entre 1966 et 1968 (voir notamment les arrêts nº 6 de 1966 et nº 55 du 29 mai 1968), la Cour constitutionnelle a conclu pour la négative et a déclaré la loi d'urbanisme inconstitutionnelle dans la mesure où elle permettait d'imposer pour une durée indéterminée des limitations portant gravement atteinte au droit de propriété, par exemple une interdiction de construire ou un permis d'exproprier, en l'absence de toute indemnisation.

La Cour constitutionnelle a précisé que la loi peut limiter le droit de propriété des particuliers, à condition que de ne pas vider ce droit de sa substance. En outre, le droit de construire doit être considéré comme une faculté inhérente au droit de propriété, qui ne peut être limité que pour des raisons d'utilité publique précises et actuelles. En cas d'expropriation ou de limitations à durée indéterminée portant atteinte à la substance même du droit en question, le propriétaire doit recevoir une compensation financière. En revanche, aucune indemnisation n'est due lorsqu'une interdiction de construire est prévue pour une durée déterminée.

33. A la lumière de ces arrêts de la Cour constitutionnelle applicables en cas de limitations graves au droit de propriété, le législateur avait deux options : des interdictions à durée déterminée sans indemnisation, ou des interdictions à durée indéterminée avec indemnisation immédiate.

34. Le législateur italien a donné suite à ces arrêts en choisissant la première option et en adoptant, le 19 novembre 1968, la loi nº 1187 de 1968, portant modification de la loi d'urbanisme. Aux termes de l'article 2 § 1 de cette loi, lors de l'adoption d'un plan général d'urbanisme, les autorités locales peuvent imposer aux particuliers des interdictions en vue de l'expropriation d'un terrain, ainsi que des interdictions de construire. Cependant, ces limitations deviennent caduques si l'expropriation n'a pas lieu dans un délai de cinq ans, ou si aucun plan d'urbanisme d'exécution, notamment un plan d'urbanisme détaillé, n'est adopté dans un délai de cinq ans.

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

35. L'article 2 susmentionné prévoyait également, dans son deuxième paragraphe, une prorogation *ex lege*, pour une période de cinq ans, des délais fixés par les plans d'urbanisme approuvés avant la date de son entrée en vigueur. Les lois n^{os} 756 de 1973, 696 de 1975 et 6 de 1977 ont prorogé ces mêmes délais jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n^{o} 10 de 1977 (dispositions en matière de construction des sols).

36. Par l'arrêt n^{o} 92 du 12 mai 1982, la Cour constitutionnelle a précisé la portée de la loi n^{o} 10 de 1977, en affirmant que même après son entrée en vigueur, le droit de construire restait une faculté inhérente au droit de propriété. Quant aux interdictions de construire, la Cour a précisé que celles-ci restent soumises à la loi n^{o} 1187 de 1968, à savoir leur durée ne peut dépasser cinq ans faute d'adoption d'un plan détaillé.

C. Situation après l'expiration d'une interdiction de construire visant l'expropriation

37. Selon la jurisprudence, dans le cas où l'interdiction de construire expire, en vertu de l'article 2 § 1 de la loi n^{o} 1187 de 1968, à la fin du délai de cinq ans, les terrains concernés ne récupèrent pas automatiquement leur affectation originale et ne sont pas automatiquement réservés à l'usage auquel sont destinés les terrains voisins. La détermination de la nouvelle affectation d'un terrain requiert un acte positif de l'administration, comme un plan détaillé d'urbanisme.

38. Dans l'attente d'un tel acte, les terrains concernés sont considérés, conformément à la jurisprudence, comme étant soumis au régime prévu à l'article 4 de la loi n^{o} 10 de 1977, relatif aux terrains des municipalités qui n'ont pas adopté de plans généraux d'urbanisme (jurisprudence du Conseil d'Etat, voir notamment les arrêts de la chambre plénière n^{os} 7 et 10 de 1984).

Selon l'article 4 de cette loi, un permis de construire peut être octroyé pour un volume très réduit et uniquement si le terrain est situé en dehors d'un secteur urbanisé, lorsque certaines conditions sont réunies. Si le terrain est situé à l'intérieur d'un secteur urbanisé, toute nouvelle construction est interdite.

D. Inertie de l'administration

39. Après l'expiration d'une interdiction de construire, il incombe à la municipalité de déterminer rapidement la nouvelle affectation du terrain concerné ; toutefois aucun délai n'est prévu.

40. L'inertie de l'administration peut être attaquée par les intéressés devant les juridictions administratives (arrêt du Conseil d'Etat, sec. IV, 20.5.96 n^{o} 664). Ces dernières peuvent ordonner à la municipalité de déterminer la nouvelle affectation des immeubles concernés, sans toutefois

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

pouvoir se substituer aux autorités concernées dans le choix de celle-ci. Dans l'arrêt n° 67 de 1990, portant sur un cas d'expropriation où était en cause l'inertie de l'administration, la Cour constitutionnelle a affirmé que le recours permettant d'attaquer l'inertie de l'administration devant le tribunal administratif est inopérant et de ce fait peu efficace (« *defatigante e non conclusivo con conseguente scarsa efficacia* »).

41. La Cour constitutionnelle a été saisie de la question de savoir si la soumission d'un terrain au régime prévu par l'article 4 de la loi n° 10/1977 est compatible avec la Constitution, étant donné que ce régime entraîne une interdiction de construire *sine die* – en raison de l'inertie de l'administration dans la détermination d'une nouvelle destination du terrain concerné (notamment dans l'adoption d'un plan d'urbanisme) – et aucune indemnisation n'est prévue. Dans l'arrêt n° 185 de 1993, la Cour constitutionnelle a déclaré la question irrecevable, puisqu'il relève de la compétence exclusive du législateur d'intervenir rapidement et de manière appropriée pour remédier à la situation.

E. Renouvellement d'une interdiction de construire par acte administratif

42. Par un arrêt de 1989 (n° 575), la Cour constitutionnelle a indiqué qu'à l'expiration du délai de cinq ans prévu à l'article 2 de la loi n° 1187 de 1968 et lors de l'élaboration d'un nouveau plan d'aménagement du territoire, les autorités locales peuvent renouveler l'interdiction de construire pour des raisons d'utilité publique. Cet arrêt a reconnu le pouvoir de l'administration de renouveler une interdiction après l'expiration de la première.

Toutefois, le pouvoir de l'administration de renouveler l'interdiction absolue de construire ne peut pas se traduire en une interdiction *sine die* en l'absence de toute forme d'indemnisation. En effet, lorsque l'interdiction de construire vide de toute substance le droit de propriété, en raison de l'incertitude considérable engendrée par sa prorogation pour une durée indéterminée ou son renouvellement, le propriétaire devrait être indemnisé (voir également l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 305 de 1996 et l'arrêt du Conseil d'Etat n° 159 de 1994).

F. Absence d'indemnisation

43. La Cour de cassation a indiqué qu'en cas de limitations du droit de propriété en vue d'expropriation, et même en l'absence de toute indemnisation, le propriétaire concerné est titulaire d'un simple intérêt légitime (*interesse legittimo*), c'est-à-dire d'une position individuelle protégée de façon indirecte et subordonnée au respect de l'intérêt public et non pas d'un droit plein et absolu (*diritto soggettivo*) à l'octroi d'une

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

compensation financière (voir les arrêts de la chambre plénière de la Cour de cassation n^os^ 11308 du 28 octobre 1995, 11257 du 15 octobre 1992 et 3987 du 10 juin 1983).

Dès lors, face à la décision des autorités municipales lui imposant une interdiction de construire, le propriétaire peut saisir les juridictions administratives afin de faire constater si, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, l'administration a respecté les règles fixées par la loi et n'a pas excédé la marge d'appréciation dont elle dispose dans l'évaluation de l'équilibre entre l'intérêt public et celui des particuliers. Toutefois, même si les juridictions administratives annulent l'interdiction de construire, aucune compensation financière n'est due lorsque l'interdiction de construire a été ordonnée pour une durée déterminée, notamment si elle est soumise au délai de cinq ans prévu par l'article 2 de la loi n° 1187 de 1968.

44. Dans son arrêt n° 179 du 12- 20 mai 1999, la Cour constitutionnelle, rappelant les principes fixés dans sa jurisprudence antérieure (voir les arrêts cités au § 32 et au § 36 ainsi que les arrêts n° 82 de 1982, n° 575 de 1989, n° 344 de 1995), a déclaré incompatible avec la Constitution l'absence de disposition légale prévoyant une forme d'indemnisation dans les cas où l'administration renouvelait un permis d'exproprier ou une interdiction de construire de telle sorte que le droit de propriété s'en trouvait gravement atteint. Les limitations au droit de propriété étaient problématiques lorsqu'une interdiction était imposée ou prorogée *sine die* ou lorsqu'elle était renouvelée maintes fois pour une période déterminée.

Tout en laissant intacte la possibilité pour l'administration de renouveler les interdictions de construire, la cour a affirmé qu'il est nécessaire que le législateur intervienne et prévoie une forme d'indemnisation, en précisant les critères et les modalités de celle-ci.

La Cour constitutionnelle n'a pas exclu qu'un juge saisi d'une demande d'indemnisation avant l'intervention du législateur puisse rechercher dans le système juridique des critères lui permettant d'octroyer, le cas échéant, une indemnisation.

Enfin, elle a précisé que l'obligation d'indemniser ne concerne que la période après les cinq premières années d'interdiction (période de franchise).

G. Le Répertoire des dispositions sur l'expropriation

45. Le décret du Président de la République n° 327 de 2001, successivement modifié par le décret législatif n° 302 de 2002, et entré en vigueur le 30 juin 2003, a codifié les dispositions existantes en matière d'expropriation et les principes élaborés par la jurisprudence en la matière.

Aux termes de l'article 39 du Répertoire, « dans l'attente d'une réorganisation de la matière, en cas de réimposition d'un permis

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

d'exproprier ou d'une limitation ayant en substance un effet expropriateur, le propriétaire du terrain a droit à une indemnisation, en rapport au préjudice effectif. » Aucune disposition ne prévoit les modalités d'obtention et de détermination de cette indemnité.

EN DROIT

I. SUR LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

A. Sur la première exception

46. Le Gouvernement soulève une exception tirée du non épuisement des voies de recours internes, au motif que le recours visant l'annulation du plan général d'urbanisme de 1985 a été rejeté par le tribunal administratif comme étant tardif.

47. Les requérants demandent le rejet de l'exception.

48. La Cour note d'emblée que la décision du tribunal administratif a été rendue le 16 mai 2001, et que la Gouvernement n'en a fait mention qu'après la décision de la Cour sur la recevabilité de la requête.

En tout état de cause, le Gouvernement a déjà soulevé une exception tirée du non épuisement à propos du recours devant le tribunal administratif, au stade de l'examen initial de la recevabilité, et que cette exception a déjà été rejetée. La Cour relève que le Gouvernement fonde son exception sur des arguments qui ne sont pas de nature à remettre en cause sa décision.

49. Par conséquent, la Cour ne voit pas de raisons de s'écarter de cette conclusion.

B. Sur la deuxième exception

50. Le Gouvernement soutient que, depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 179 de 1999, les requérants avaient la possibilité de demander une indemnisation devant les juridictions nationales, ce qu'ils n'ont pas fait à ce jour.

51. Selon le Gouvernement, ceci pose, en premier lieu, un problème de non épuisement des voies de recours internes.

52. En deuxième lieu, le Gouvernement soutient que cet élément doit être pris en compte pour la satisfaction équitable, pour le cas où la Cour conclurait à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Selon lui, si la Cour accordait une somme au titre d'une satisfaction équitable, les requérants pourraient être indemnisés deux fois. En outre, le juge national serait mieux

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

placé pour déterminer l'indemnisation, par rapport à la Cour qui ne pourrait en l'espèce que procéder à une « évaluation sommaire et approximative ».

53. Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement.

54. Ils font d'abord observer que l'exception tirée du non épuisement des voies de recours internes est tardive, étant donné que le Gouvernement ne l'a pas soulevée avant la décision de recevabilité. Ensuite, tout en reconnaissant que l'arrêt n° 179 de 1999 de la Cour constitutionnelle a fixé le principe selon lequel les situations comme celles du cas d'espèce devraient être indemnisées, les requérants observent que la requête a été introduite bien avant cet arrêt.

55. Quant aux répercussions de cette jurisprudence de 1999 sur l'éventuelle satisfaction équitable, les requérants soutiennent que le risque d'une double indemnisation est inexistant, puisque les juridictions nationales tiendraient certainement en compte le fait que la Cour leur a accordé une somme au titre de la satisfaction équitable.

56. Dans la mesure où le Gouvernement soulève une exception tirée du non épuisement de voies recours internes, la Cour rappelle que dans le cadre de l'article 35 § 1 de la Convention un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il allègue (*Aksoy c. Turquie*, arrêt du 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI, p. 2276, § 52). Néanmoins, les dispositions de l'article 35 de la Convention ne prescrivent l'épuisement que des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (*Akdivar et autres c. Turquie,* arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV*,* § 66). De plus, selon les « principes de droit international généralement reconnus », certaines circonstances particulières peuvent dispenser le requérant de l'obligation d'épuiser les recours internes qui s'offrent à lui (*Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V, § 75). En outre, c'est à l'Etat qui excipe du non épuisement qu'il appartient d'établir l'existence d'un recours accessible et suffisant (*Akdivar*, précité, § 68).

57. En l'espèce, la Cour estime que le gouvernement défendeur n'a pas démontré que les requérants disposaient, à partir de 1999, d'un recours accessible et efficace pour demander une indemnisation pour les limitations imposées sur leur terrain.

58. La Cour relève à cet égard que, dans l'arrêt n° 179 de 1999, la Cour constitutionnelle a sanctionné l'absence de disposition légale en droit italien prévoyant une forme d'indemnisation dans les cas où l'administration renouvelait un permis d'exproprier ou une interdiction de construire de telle sorte que le droit de propriété s'en trouvait gravement atteint. La Cour constitutionnelle n'a pas exclu qu'un juge saisi d'une demande d'indemnisation avant l'intervention du législateur puisse rechercher dans le

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

système juridique des critères lui permettant d'octroyer, le cas échéant, une indemnisation (paragraphe 44 ci-dessus).

59. En outre, la Cour note que le Répertoire des dispositions en matière d'expropriation, en vigueur depuis juin 2003, a codifié le principe - affirmé par la Cour constitutionnelle – que dans des cas comme celui de l'espèce, le propriétaire du terrain a droit à une indemnisation, en rapport au préjudice effectif. Cependant, le Répertoire n'a prévu ni les conditions d'obtention ni les modalités de paiement d'une telle indemnité, « dans l'attente d'une réorganisation en la matière » (paragraphe 45 ci-dessus).

60. La Cour constate que le Gouvernement n'a produit aucun jugement national montrant l'application de cette jurisprudence et du Répertoire.

61. Dans ces conditions, la Cour n'est pas persuadée par la thèse du Gouvernement que, depuis 1999, il existe une forme d'indemnisation au niveau national.

62. Cependant, à supposer même que la possibilité de demander une indemnisation aux juridictions nationales existe, la Cour juge improbable que les requérants reçoivent une double indemnisation, étant donné que les juridictions nationales, dans l'appréciation des faits de la cause qui leur serait soumise, prendraient en compte inévitablement tout montant que la Cour leur aurait accordé. En tout état de cause, compte tenu de la durée et de la gravité de l'ingérence litigieuse, la Cour considère qu'il serait absolument déraisonnable de s'attendre des requérants qu'ils engagent une procédure nationale et en supportent les coûts (*Serghides et Christophorou c. Chypre* (satisfaction équitable), arrêt du 10 juin 2003, n° 44730/98).

63. En conclusion, l'exception du Gouvernement doit être rejetée.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

64. Les requérants allèguent que les limitations imposées sur leur terrain pour une longue période et en l'absence d'indemnisation portent atteinte à leur droit au respect des biens, tel que garanti par l'article 1 du Protocole n° 1, qui est 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 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. »

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

A. Sur l'existence d'une ingérence dans le droit de propriété des requérants

65. La Cour note que les parties s'accordent à dire qu'il y a eu ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens.

66. Il reste à examiner si ladite ingérence a enfreint ou non l'article 1 du Protocole n° 1.

B. Sur la justification de l'ingérence dans le droit de propriété des requérants

1. La règle applicable

67. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes (*Iatridis c. Grèce*, [GC], n° 31107/96, § 55, CEDH 1999-II).

68. Les requérants allèguent être victimes d'une grave atteinte à leur droit au respect des biens, découlant de l'effet combiné des interdictions de construire en vue de l'expropriation du terrain, qui ont réduit à néant la valeur de celui-ci et les possibilités d'en disposer.

69. Le Gouvernement soutient que la situation litigieuse relève de la réglementation de l'usage des biens.

70. La Cour note que le terrain des requérants a fait l'objet d'interdictions de construire en vue d'une expropriation. Or ces mesures n'ont pas entraîné une privation formelle de propriété, au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, puisque le droit de propriété de la requérante est resté juridiquement intact.

En l'absence d'un transfert de propriété, la Cour doit regarder au-delà des apparences et analyser la réalité de la situation litigieuse. A cet égard, il importe de rechercher si ladite situation n'équivalait pas à une expropriation de fait, comme le prétend l'intéressée (voir, *mutatis mutandis*, *Airey c. Irlande*, arrêt du 9 octobre 1979, série A n° 32, p. 14, § 25).

71. La Cour relève que les effets dénoncés par les requérants découlent tous de la diminution de la disponibilité du bien en cause. Ils résultent des limitations apportées au droit de propriété ainsi que des conséquences de celles-ci sur la valeur de l'immeuble. Pourtant, bien qu'il ait perdu de sa substance, le droit en cause n'a pas disparu. Les effets des mesures en question ne sont pas tels qu'on puisse les assimiler à une privation de propriété. La Cour note à ce sujet que les requérants n'ont perdu ni l'accès au terrain ni la maîtrise de celui-ci et qu'en principe la possibilité de vendre le terrain, même rendue plus malaisée, a subsisté (arrêts *Loizidou c. Turquie*, 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI,

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

p. 2237, § 63, et *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A nº 52, pp. 24-25, § 63). Dans ces conditions, la Cour estime qu'il n'y a pas eu d'expropriation de fait et, dès lors, que la seconde phrase du premier alinéa ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

72. La Cour est d'avis que les mesures litigieuses ne relèvent pas non plus de la réglementation de l'usage des biens, au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole nº 1. En effet, s'il est vrai qu'il s'agit d'interdictions de construire réglementant le territoire (arrêt *Sporrong et Lönnroth*, précité, p. 25, § 64), il n'en demeure pas moins que les mêmes mesures visaient en même temps l'expropriation du terrain (paragraphes 13, 19, 22 ci-dessus).

73. Dès lors, la Cour estime que la situation dénoncée par les requérants relève de la première phrase de l'article 1 du Protocole nº 1 (arrêts *Sporrong et Lönnroth*, précité, p. 25, § 65, *Erkner et Hofauer c. Autriche*, 23 avril 1987, série A nº 117, pp. 65-66, § 74, et *Poiss c. Autriche*, 23 avril 1987, série A nº 117, p. 108, § 64 ; *Elia Srl c. Italie*, nº 37710/97, CEDH 2001-X, § 57).

2. Le respect de la norme énoncée à la première phrase du premier alinéa

74. Aux fins de la première phrase du premier alinéa, la Cour doit rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (arrêts *Sporrong et Lönnroth*, précité, p. 26, § 69, et *Phocas c. France*, 23 avril 1996, Recueil 1996-II, p. 542, § 53).

a) Thèse défendue par les requérants

75. Les requérants soutiennent que la situation dénoncée n'est pas conforme à l'article 1 du Protocole nº 1.

76. Ils font observer que l'ingérence dans leur droit au respect des biens dure depuis plus de trente-quatre ans, étant donné que, déjà avant l'entrée en vigueur du plan général d'urbanisme de 1975 et de la première interdiction imposée par celui-ci, leur terrain se trouvait sous le coup des mesures de sauvegarde à compter de la décision prise par la municipalité en 1970.

77. Les requérants observent qu'après l'expiration de l'interdiction de construire imposée dans le plan général d'urbanisme de 1975, le terrain a été soumis au régime de la loi nº 10 de 1977, ce qui équivaut à une nouvelle interdiction de construire, qui a duré jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau plan général d'urbanisme ; que celui-ci a frappé d'une nouvelle interdiction de construire le terrain en vue de l'expropriation de celui-ci ; qu'en 1990, une nouvelle interdiction visant l'expropriation a été imposée et qu'à ce jour le terrain n'a toujours pas été exproprié.

78. Les requérants font observer que les principes fixés par la Cour constitutionnelle n'ont pas été pris en compte dans la jurisprudence du

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. Par conséquent, leur terrain a pu être soumis pour une durée indéterminée à une interdiction de construire sans possibilité d'indemnisation.

79. Les requérants affirment que, par l'effet combiné des interdictions de construire en vue de l'expropriation du terrain, leur droit de propriété a été « gelé » pendant toute cette période : ils ont perdu la pleine jouissance du terrain et la valeur de celui-ci a été rendue à néant.

80. Quant à la possibilité d'utiliser le terrain sous le coup des mesures litigieuses, les requérants allèguent qu'il leur a été impossible d'exploiter le terrain à des fins agricoles.

81. Quant à la possibilité de vendre le terrain, les requérants soutiennent que la situation litigieuse a éliminé toute possibilité concrète de trouver un acheteur.

82. Compte tenu de la gravité de l'atteinte à leur droit de propriété, les requérants soutiennent que l'absence d'indemnisation est incompatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 et qu'il y a eu rupture du juste équilibre.

b) Thèse défendue par le Gouvernement

83. Le Gouvernement soutient que la situation dénoncée par les requérants est compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1.

84. Tout d'abord, le Gouvernement fait observer que la situation dénoncée ne s'analyse pas en une privation de propriété et ne peut pas être assimilée à celle-ci. En effet, le grief des requérants concerne l'interdiction de construire frappant leur terrain, mesure qui n'équivaut pas à l'impossibilité d'utiliser le terrain.

85. Le Gouvernement observe ensuite que les limitations affectant le terrain litigieux sont prévues par la loi et répondent à l'intérêt public, puisqu'il s'agit de construire des écoles ou des centres sociaux ou bien de créer des parcs publics.

86. En outre, les requérants auraient toujours eu la possibilité de vendre le terrain, malgré le risque d'expropriation. En effet, en cas d'expropriation, une indemnité serait versée par l'administration.

87. Enfin, le Gouvernement fait observer que les requérants n'ont pas fourni la preuve qu'un usage alternatif du terrain était impossible.

88. Eu égard à ces considérations, le Gouvernement affirme qu'il n'y a pas eu rupture du juste équilibre en l'espèce, puisque les interdictions de construire litigieuses relèvent de la marge d'appréciation laissée aux Etats, laquelle est particulièrement large en ce domaine.

89. En conclusion, le Gouvernement demande à la Cour de conclure à l'absence de violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

c) Appréciation de la Cour

90. La Cour constate que le terrain des requérants a été soumis à une interdiction de construire en vue son expropriation, en vertu du plan général

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

d'urbanisme. Après son expiration, l'interdiction a été maintenue en application du régime prévu par la loi n° 10 de 1977. Par la suite, deux interdictions de construire en vue de l'expropriation ont été successivement imposées par le plan général d'urbanisme. Après l'expiration de la dernière interdiction, le terrain a été à nouveau soumis aux limitations au droit de bâtir prévues par la loi n° 10 de 1977 (paragraphes 12-24 ci-dessus).

91. Il en résulte que l'ingérence litigieuse dure depuis vingt-neuf ans si l'on prend comme point de départ l'approbation du plan général d'urbanisme par le région en 1975 (paragraphe 13 ci-dessus) et depuis trente-quatre ans si l'on part de la décision de la municipalité en vue de son adoption (paragraphe 12 ci-dessus).

92. La Cour juge naturel que, dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement du territoire, les Etats contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique (arrêt *Sporrong et Lönnroth*, précité, p. 26, § 69).

Elle tient pour établi que l'ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens répondait aux exigences de l'intérêt général. Elle ne saurait renoncer pour autant à son pouvoir de contrôle.

93. Il lui appartient de vérifier que l'équilibre voulu a été préservé de manière compatible avec le droit des requérants au respect de leurs biens, au sens de la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1.

94. La Cour estime que pendant toute la période concernée les requérants sont restés dans une incertitude totale quant au sort de leur propriété : dans un premier temps, étant donné que le terrain faisait l'objet d'une interdiction imposée par le plan général d'urbanisme en vue de l'expropriation, il aurait pu être exproprié à condition qu'un plan détaillé soit adopté, ce qui n'a pas été le cas (paragraphe 14 ci-dessus) ; après 1980, le terrain pouvait à tout moment être à nouveau frappé d'une autre interdiction en vue de son expropriation, ce qui s'est produit cinq ans plus tard, en mai 1985, par l'approbation du nouveau plan général d'urbanisme (paragraphe 19 ci-dessus) et puis encore en 1990, par une décision modifiant le plan général d'urbanisme (paragraphe 22 ci-dessus). Actuellement, le terrain peut à tout moment être frappé d'une nouvelle interdiction en vue de son expropriation (paragraphe 24 ci-dessus).

95. La Cour note que le droit interne ne permettait pas de remédier à l'incertitude qui a pesé sur les intéressés entre 1980 et 1985 et depuis 1995 (paragraphes 16-17, 24, 39-40 ci-dessus).

96. Elle estime en outre que l'existence, pendant toute la période concernée, d'interdictions de construire a entravé la pleine jouissance du droit de propriété des requérants et a accentué les répercussions dommageables sur la situation de ceux-ci en affaiblissant considérablement, entre autres, les chances de vendre le terrain. La Cour note que le Gouvernement s'est borné à contester l'allégation des requérants que le

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

terrain ne pouvait pas être exploité autrement, sans toutefois fournir l'indication d'un usage alternatif possible de celui-ci.

97. Enfin, elle constate que les requérants n'ont pas eu d'indemnisation.

98. Les circonstances de la cause, notamment l'incertitude et l'inexistence de tout recours interne effectif susceptible de remédier à la situation litigieuse, combinées avec l'entrave à la pleine jouissance du droit de propriété et l'absence d'indemnisation, amènent la Cour à considérer que les requérants ont eu à supporter une charge spéciale et exorbitante qui a rompu le juste équilibre devant régner entre, d'une part, les exigences de l'intérêt général et, d'autre part, la sauvegarde du droit au respect des biens (arrêts *Sporrong et Lönnroth*, précité, p ; 28, §§ 73-74 ; *Erkner et Hofauer*, précité, p. 66-67, §§ 78-79 ; *Elia,* précité, § 83).

99. En conclusion, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

100. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

> « Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage matériel

a) Arguments des requérants

101. Les requérants sollicitent au titre du dommage matériel une somme forfaitaire pouvant réparer la privation de jouissance de leur terrain, pendant plus de trente ans, et d'en tirer bénéfice en exploitant celui-ci.

102. Les requérants se réfèrent à l'arrêt Loizidou (*Loizidou c. Turquie* (article 50), Recueil 1998-IV) et allèguent que la satisfaction équitable doit réparer le préjudice subi. En l'absence d'autres éléments, le préjudice découlant de la privation de jouissance du terrain se conçoit comme une sorte de rente, qui devrait correspondre à 4% par an de la valeur du terrain, plus intérêts et taux d'inflation.

103. Pour chiffrer leurs prétentions, les requérants ont eu recours à un expert, qui a déposé son rapport en mars 2003.

104. Selon celui-ci, le terrain des requérants était hors marché et n'offrait pas d'autres utilisations alternatives.

105. L'expert a déterminé la valeur vénale du terrain en 1970, moment qui, selon les requérants, coïncide avec le début de la période à considérer (paragraphe 12 ci-dessus). Il a également déterminé la valeur vénale du

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

terrain en 1975, année de l'approbation du plan général d'urbanisme imposant le premier permis d'expropriation (paragraphe 13 ci-dessus).

106. Pour ce faire, l'expert a utilisé la méthode comparative, qui se fonde sur la comparaison du terrain avec les terrains voisins, qui ont été construits. L'expert s'est basé sur des expertises judiciaires concernant ces terrains, sur des actes de vente et sur le bulletin régional indiquant les indemnités d'expropriation.

107. La valeur du terrain litigieux en 1970 était de 52 189 EUR.

108. La valeur du terrain litigieux en 1975 était de 87 602, 97 EUR.

109. Une fois la valeur du terrain déterminée, l'expert a calculé la rente selon les critères indiqués ci-dessus (paragraphe 102). Ce montant s'élève à 1 130 521, 80 EUR pour le terrain en cause.

110. En plus du terrain objet de la requête, l'expertise a pris en compte le préjudice subi par les requérants par rapport à d'autres terrains, également soumis à des permis d'exproprier (paragraphe 10 ci-dessus). Cet autre préjudice s'élève à 4 235 848, 26 EUR.

b) Arguments du Gouvernement

111. Le Gouvernement soutient que l'expertise déposée par les requérants ne peut pas être considérée comme un document objectif puisqu'elle a été réalisée à leur demande.

112. Selon lui, l'expertise n'est pas motivée de manière adéquate, dans la mesure où l'expert n'a pas précisé les raisons pour lesquelles le terrain serait invendable et serait inutilisable autrement.

113. Le Gouvernement observe ensuite que les sommes réclamées sont excessives, ne sont pas en rapport direct avec la violation alléguée et ne sont pas basées sur un raisonnement convaincant.

Selon le Gouvernement, la somme accordée à ce titre ne devrait en aucun cas dépasser la valeur vénale du terrain, autrement les intéressés tireraient bénéfice de la violation constatée.

c) Appréciation de la Cour

114. La Cour rappelle d'emblée que l'objet du contentieux se trouve délimité par sa décision sur la recevabilité, tant pour son examen sur le fond que, *a fortiori,* pour ce qui est de la satisfaction équitable (*mutatis mutandis*, *Rieme c. Suède*, arrêt du 22 avril 1992, série A n 226-B, § 51).

115. La Cour ne peut par conséquent prendre en compte que les prétentions relatives au terrain pour lequel elle vient de constater la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (paragraphes 6, 10, 99 ci-dessus).

116. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation juridique de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], no 31107/96, § 32, CEDH 2000-XI). Si la nature de la violation

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

permet une *restitutio in integrum*, il incombe à l'Etat défendeur de la réaliser, la Cour n'ayant ni la compétence ni la possibilité pratique de l'accomplir elle-même. Si, en revanche, le droit national ne permet pas ou ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de la violation, l'article 41 habilite la Cour à accorder, s'il y a lieu, à la partie lésée la satisfaction qui lui semble appropriée (*Brumarescu c. Roumanie* (satisfaction équitable) [GC], no 28342/95, § 20, CEDH 2000-I).

117. La Cour a dit que l'ingérence litigieuse répondait aux exigences de l'intérêt général (paragraphe 92 ci-dessus), ce qui revient à dire qu'aucun acte illégal ou arbitraire n'a été constaté.

118. Quant à l'indemnisation à fixer en l'espèce, celle-ci n'aura pas à refléter l'idée d'un effacement total des conséquences de l'ingérence litigieuse (*Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50) du 31 octobre 1995, série A nº 330-B, p. 59, §§ 36 et 39 ; *Ex Roi de Grèce* précité, § 78), à défaut d'un constat d'illégalité (paragraphe 98 ci-dessus). La Cour considère en outre que les requérants ne se trouvent pas dans une situation similaire à celle de l'affaire Loizidou (précitée), puisqu'ils n'ont à aucun moment souffert d'une perte de maîtrise totale de leur terrain et ont pu y accéder librement (paragraphe 71 ci-dessus).

119. La Cour estime ensuite que les circonstances de la cause ne se prêtent pas à une évaluation précise du dommage matériel. Le type de préjudice dont il est question présente un caractère intrinsèquement aléatoire, ce qui rend impossible un calcul précis des sommes nécessaires à sa réparation (*Lallement c. France*, nº 46044/99, § 16 ; *Sporrong et Lönnroth c. Suède* (article 50), arrêt du 18 décembre 1984, série A nº 88, § 32).

120. Aux yeux de la Cour, il y a lieu d'accorder une somme qui tienne compte de l'indisponibilité du terrain à compter de 1975, à savoir depuis l'approbation du plan général d'urbanisme affectant le terrain des requérants par un permis d'expropriation (paragraphe 13 ci-dessus).

121. La Cour estime ensuite que le point de départ du raisonnement doit être la valeur probable du terrain à cette même époque et écarte de ce fait les prétentions des requérants dans la mesure où celles-ci sont fondées sur la valeur actuelle ou actualisée du terrain.

122. Pour apprécier la valeur du terrain en 1975, la Cour doit prendre en considération le fait que le constat de violation de l'article 1 du Protocole nº 1 ne concerne pas les permis d'exproprier et les interdictions de construire en tant que tels (paragraphes 91 et 92 ci-dessus).

En outre, la Cour ne perd pas de vue les conclusions de l'expertise déposée par les requérants (paragraphe 108 ci-dessus), dont le Gouvernement n'a pas contesté les éléments concernant l'appréciation du terrain (paragraphes 110-112 ci-dessus).

123. Une fois déterminée la valeur du terrain en 1975, la Cour estime que, en l'absence d'autres éléments, il y a lieu de considérer que le

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

préjudice découlant de l'indisponibilité du terrain pendant la période considérée peut être compensé par le versement d'une somme correspondant à l'intérêt légal pendant toute cette période appliqué sur la contre-valeur du terrain ainsi déterminée.

124. A la lumière de ces considérations, et statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour accorde 160 000 EUR.

B. Dommage moral

125. Au titre du préjudice moral, les requérants réclament 60 000 EUR, et souhaitent être indemnisés pour l'incertitude dans laquelle l'administration les a laissés depuis 1970.

126. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour, tout en soulignant que la somme est excessive, et émet des doutes quant à la gravité de la violation, compte tenu de ce qu'il s'agit ici d'une atteinte au droit au respect des biens.

127. Compte tenu des circonstances de la cause, la Cour considère que la violation de la Convention a porté un aux requérants un tort moral résultant de l'incertitude de la situation litigieuse.

128. La Cour alloue à chacun des requérants la somme de 500 EUR de ce chef, soit 2 000 EUR au total.

C. Frais et dépens

129. Les requérants présentent un projet de note d'honoraires rédigé sur la base du barème national et sollicitent le remboursement de 23 700 000 EUR plus 2 474, 84 EUR pour frais.

En outre, les requérants demandent le remboursement des frais d'expertise à concurrence de 4 899, 37 EUR.

130. Selon le Gouvernement, il n'y a pas lieu de rembourser les frais d'expertise. Quant aux frais et honoraires d'avocat, le Gouvernement rappelle que ceux-ci peuvent être remboursés seulement si nécessaires et prouvés.

131. La Cour ne doute pas de la nécessité des frais réclamés ni qu'ils aient été effectivement engagés à ce titre. Elle trouve cependant excessives les sommes revendiquées. La Cour considère dès lors qu'il n'y a lieu de les rembourser qu'en partie.

Compte tenu des circonstances de la cause, et statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour juge raisonnable d'allouer aux requérants un montant de 4 000 EUR.

DH-DD(2026)1467 : Communication de l'Italie
Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 15/01/2026.0009526.E

c_h224.Comune di Reggio Calabria - Prot. 03/02/2026.0028456.U

D. Intérêts moratoires

132. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Rejette* les exceptions préliminaires du Gouvernement ;

2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;

3. *Dit*
   a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
      i. 160 000 EUR (cent soixante mille euros) pour dommage matériel ;
      ii. 2 000 EUR (deux mille euros) pour dommage moral;
      iii. 4 000 EUR (quatre mille euros) pour frais et dépens ;
      iv. tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur lesdites sommes ;
   b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 15 juillet 2004 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago QUESADA
Greffier adjoint

Christos ROZAKIS
Président