



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE PALAZZI ET AUTRES c. ITALIE

(Requêtes n^{os} 33854/18 et 52586/18)

ARRET

STRASBOURG

24 septembre 2026

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Palazzi et autres c. Italie,

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant en un comité composé de :

Frédéric Krenc, *président*,

Davor Derenčinović,

Alain Chablais, *juges*,

et de Viktoriya Maradudina, *greffière adjointe de section f.f.*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 3 septembre 2026,

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

PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouvent des requêtes dirigées contre l'Italie et dont la Cour a été saisie en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») aux différentes dates indiquées dans le tableau joint en annexe.

2. Les requérants ont été représentés par M. Alessandro Ferrara, avocat à Bénévent.

3. Les requêtes ont été communiquées au gouvernement italien (« le Gouvernement »).

EN FAIT

4. La liste des requérants et les précisions pertinentes sur les requêtes figurent dans le tableau joint en annexe.

5. Les requérants étaient propriétaires de terrains qui furent utilisés par la municipalité de Benevento à des fins d'utilité publique. En 2015, le Tribunal administratif régional de Campanie ordonna à la municipalité d'acquérir les terrains dans son patrimoine, en versant aux requérants une indemnité conformément aux termes de l'article 42 *bis* du décret du Président de la République n° 327 de 2001 (*Testo Unico sulle espropriazioni*). Les décisions précisaient que le montant des indemnités avait été fixé par deux expertises qui pouvaient être utilisées pour la quantification. La municipalité reconnut les dettes en cause par une délibération du 28 avril 2016.

6. Au cours de la procédure, la requérante M^{me} Giuseppina Donatiello (requête n° 52586/18) est décédée. Ses héritiers (voir le tableau en annexe) ont exprimé le souhait de maintenir la requête.

7. Les requérants se plaignent de l'inexécution de décisions de justice internes de la part de municipalités en cessation de paiements (*comuni in dissesto*) et de l'impossibilité d'engager une procédure afin d'obtenir l'exécution desdites décisions en vertu du décret législatif n° 267 de 2000.

EN DROIT

I. SUR LA JONCTION DES REQUÊTES

8. Compte tenu de la similitude des requêtes, la Cour estime approprié de les examiner conjointement en un seul arrêt.

II. SUR LA QUALITÉ DES HÉRITIERS POUR AGIR DEVANT LA COUR

9. La Cour note que les héritiers de la requérante M^{me} Giuseppina Donatiello (voir tableau en annexe) souhaitent maintenir la requête et que le Gouvernement ne s'y oppose pas. Eu égard aux liens familiaux et juridiques des intéressés avec la requérante et à leur intérêt légitime de poursuivre la procédure, la Cour accepte qu'ils poursuivent la requête (*Janowiec et autres c. Russie* [GC], n^{os} 55508/07 et 29520/09, § 101, CEDH 2013). Pour des raisons d'ordre pratique, le présent arrêt continuera d'utiliser le terme « requérante » pour désigner M^{me} Giuseppina Donatiello.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

10. Les requérants se plaignent principalement de l'inexécution de décisions de justice internes rendues en leur faveur et de l'impossibilité d'accéder à un tribunal afin d'obtenir l'exécution desdites décisions. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention.

11. Dans ses observations, le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité tirée du non-respect du délai de six mois. À ses yeux, la violation ne serait pas continue mais instantanée et elle aurait eu lieu au moment où la municipalité de Bénévent a délibéré être en cessation de paiements. Par conséquent, la requête aurait dû être introduite dans les six mois à partir de la décision interne reconnaissant la créance ou de la date de la déclaration d'insolvabilité de la municipalité. Les requérants contestent cette exception affirmant que la violation en cause est de nature continue.

12. La Cour constate que la violation alléguée constitue un exemple classique de situation continue. Elle rappelle que dans ce cas ce n'est que lorsque la situation cesse que le délai de six mois commence à courir (*Sabri Güneş c. Turquie* [GC], n^o 27396/06, § 54, 29 juin 2012, *C.M. c. Belgique*, n^o 67957/12, § 49, 13 mars 2018, et *Akhan c. Turquie*, n^o 34448/08, § 23, 31 mai 2012). En l'occurrence, les requérantes se plaignent de l'inexécution par les autorités nationales de décisions judiciaires, inexécution qui perdurait à la date d'introduction des présentes requêtes. Il convient donc de rejeter l'exception du Gouvernement sur ce point.

13. Le Gouvernement excipe aussi que les requêtes devraient être déclarées irrecevables car les créances des requérants n'ont pas été reconnues par voie judiciaire, en ce que les décisions de justice en cause ne contiennent aucune quantification de leurs créances. Concernant la requête n° 52586/18, le Gouvernement excipe à ce propos également du non-épuisement des voies de recours internes car les requérants n'ont pas cherché à obtenir une décision de justice qui quantifie leur créance. En outre, le Gouvernement soutient que le retard serait justifié par le fait que la cessation de paiement de la municipalité est encore en cours et que les dispositions relatives aux collectivités locales en cessation de paiements sont nécessaires au respect des règles budgétaires européennes.

14. Les requérants affirment que leurs créances étaient déjà suffisamment établies dans les décisions en cause, qui faisaient explicitement référence aux expertises ayant quantifié les indemnités auxquelles ils avaient droit, et que de toute façon les créances ont été ensuite reconnues par la municipalité. Concernant la requête n° 52586/18, ils soulignent avoir saisi les tribunaux internes pour obtenir la quantification de la créance, mais que la procédure a été suspendue en raison de la déclaration d'insolvabilité. Ils se bornent pour le reste à rappeler la jurisprudence de la Cour ayant déjà conclu à la violation de la Convention au sujet de la non-exécution des décisions de justice et de l'accès au tribunal.

15. La Cour note que les décisions de justice en cause prévoient la condamnation de la municipalité à acquérir les terrains au sens de l'article 42 *bis* du décret du Président de la République n° 327 de 2001, qui prévoit également le paiement d'une indemnité, et renvoient aux expertises pour la quantification de celle-ci. Les créances des requérants apparaissent dès lors suffisamment étayées. Il s'ensuit qu'il n'était pas nécessaire que les requérants de la requête n° 52586/18 saisissent ultérieurement les tribunaux internes pour obtenir la quantification de leur créance afin d'épuiser les voies de recours internes. De toute façon, la Cour note qu'elle a déjà eu l'occasion de conclure à la violation de la Convention au sujet de la non-exécution de décisions de justice qui prévoyaient des obligations de faire (voir, par exemple, *Nicola Silvestri c. Italie*, n° 16861/02, 9 juin 2009, et *Antonetto c. Italie*, n° 15918/89, 20 juillet 2000).

16. La Cour rappelle également que l'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 de la Convention. Elle renvoie par ailleurs à sa jurisprudence concernant l'inexécution ou l'exécution tardive de décisions de justice internes définitives (*Hornsby c. Grèce*, 19 mars 1997, § 40, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II).

17. Dans les arrêts de principe *De Luca c. Italie*, n° 43870/04, 24 septembre 2013, *Pennino c. Italie*, n° 43892/04, 24 septembre 2013, *Ventorino c. Italie*, n° 357/07, 17 mai 2011, *De Trana c. Italie*, n° 64215/01, 16 octobre 2007, *Nicola Silvestri c. Italie*, n° 16861/02, 9 juin 2009, et

Antonetto c. Italie, n° 15918/89, 20 juillet 2000, la Cour a conclu à la violation au sujet de questions similaires à celles qui font l'objet de la présente affaire.

18. Après examen de l'ensemble des éléments qui lui ont été soumis, la Cour ne décèle aucun fait ou argument propre à la convaincre de parvenir à une conclusion différente quant à la recevabilité et au bien-fondé des griefs en question. Compte tenu de sa jurisprudence en la matière, elle estime qu'en l'espèce les autorités n'ont pas déployé tous les efforts nécessaires pour faire exécuter pleinement et en temps voulu les décisions de justice rendues en faveur des requérants et elles ont restreint de façon disproportionnée le droit d'accès à un tribunal des requérants.

19. Il s'ensuit que ces griefs sont recevables et révèlent une violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de l'inexécution ou de l'exécution tardive de décisions de justice internes et d'une atteinte au droit d'accès des requérants à un tribunal.

IV. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES RELEVANT D'UNE JURISPRUDENCE BIEN ÉTABLIE

20. Les requérants ont formulé d'autres griefs tirés de l'article 1 du Protocole n° 1 concernant l'inexécution des mêmes décisions de justice internes.

21. Au vu de ce qui précède la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire d'examiner ces griefs séparément.

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

22. Eu égard aux documents en sa possession et à sa jurisprudence (*Ventorino*, *De Trana*, et *Nicola Silvestri*, précitées), la Cour estime raisonnable d'allouer les sommes indiquées dans le tableau joint en annexe.

23. La Cour constate en outre que l'État défendeur demeure tenu d'exécuter les décisions de justice qui restent exécutoires.

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

1. *Décide* de joindre les requêtes ;
2. *Dit* que les héritiers de la requérante M^{me} Giuseppina Donatiello (requête n° 52586/18), qui en ont manifesté le souhait, ont qualité pour poursuivre la présente procédure à sa place (voir le tableau joint en annexe) ;
3. *Déclare* les griefs concernant une violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de l'inexécution ou de l'exécution tardive de décisions de justice internes et d'une atteinte au droit d'accès des requérants à un tribunal, recevables et *dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner

séparément les griefs formulés sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 ;

4. *Dit* que ces requêtes révèlent une violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison du retard dans l'exécution de décisions de justice internes et d'une atteinte au droit d'accès des requérants à un tribunal ;
5. *Dit* que l'État défendeur doit, dans les trois mois, assurer par des moyens appropriés l'exécution des décisions de justice internes encore pendantes visées dans le tableau joint en annexe ;
6. *Dit*
 - a) que l'État défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois, les sommes indiquées dans le tableau joint en annexe ;
 - 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.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 24 septembre 2026, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Viktoriya Maradudina
Greffière adjointe f.f.

Frédéric Krenc
Président

ARRÊT PALAZZI ET AUTRES c. ITALIE

ANNEXE

Liste de requêtes concernant des griefs tirés de l'article 6 § 1 de la Convention
(inexécution ou exécution tardive de décisions de justice internes et atteinte au droit d'accès à un tribunal)

No.	Numéro et date d'introduction de la requête	Nom du requérant et année de naissance	Décision de justice interne pertinente	Date de début de l'inexécution	Date de fin de l'inexécution Délai d'exécution	Injonction des juridictions internes	Jurisprudence	Autres griefs relevant de la jurisprudence bien établie	Montant alloué pour dommage moral par foyer (en euros) ¹	Montant alloué pour frais et dépens par requête (en euros) ²
1.	33854/18 10/07/2018 (5 requérants)	<u>Foyer</u> Vera PALAZZI 1938 Saverio SANTAMARIA 1959 Sergio SANTAMARIA 1961 Ornella DE MATTEIS 1951 Mariano DE MATTEIS 1947	Tribunal administratif régional de Campanie (Naples), R.G. 4932/10, 08/04/2015	08/04/2015	en cours Plus de 11 année(s) et 2 mois et 4 jour(s)	Municipalité de Bénévent. Indemnisation pour expropriation	<i>De Luca c. Italie</i> , n° 43870/04, 24 septembre 2013	Art. 6 (1) - refus d'accès aux tribunaux - Les requérants se plaignent du fait que le décret législatif n° 267 de 2000 empêche les créanciers d'une collectivité locale en cessation de paiements (<i>dissesto finanziario</i>) d'entamer une procédure d'exécution pour obtenir le recouvrement de leurs créances (voir <i>De Luca c. Italie</i> , n° 43870/04, §§ 67-72, 24 septembre 2013)	9 600	1 000
2.	52586/18 30/10/2018	<u>Foyer</u> Giuseppina DONATIELLO 1936 Décédée en 2023	Tribunal administratif régional de Campanie (Naples), R.G.	08/04/2015	en cours Plus de 11 année(s) et 2 mois et 4 jour(s)				9 600	1 000

¹ Plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par la partie requérante.

² Plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par la partie requérante.

ARRÊT PALAZZI ET AUTRES c. ITALIE

No.	Numéro et date d'introduction de la requête	Nom du requérant et année de naissance	Décision de justice interne pertinente	Date de début de l'inexécution	Date de fin de l'inexécution Délai d'exécution	Injonction des juridictions internes	Jurisprudence	Autres griefs relevant de la jurisprudence bien établie	Montant alloué pour dommage moral par foyer (en euros) ¹	Montant alloué pour frais et dépens par requête (en euros) ²
		Héritiers : Raffaele RICCIARDI né en 1965 Silvia RICCIARDI née en 1973 Angela RICCIARDI née en 1961 Luigi DONATIELLO 1938	4992/10, 08/04/2015							