

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Strasburgo) sentenza del 17 maggio 2005, caso SCORDINO(n.3) c. Italia (ricorso n° 43662/98). • **Violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1** (rispetto dei beni) della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, per un'espropriazione **illegittima** con applicazione retroattiva dei criteri di cui alla legge finanziaria n. 662 del 1996, per il pagamento dell'indennità di espropriazione. Quantum riservato al prosieguo del giudizio davanti alla Corte europea.

(traduzione non ufficiale della massima a cura dell'avv. **Maurizio de Stefano**)

Scordino c. Italia (n°3) (n° 43662/98) **Violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1**

Giovanni, Elena, Maria e Giuliana Scordino, sono dei cittadini italiani nati rispettivamente nel 1959, 1949, 1951 e 1953 e residenti a Reggio Calabria (Italia). Essi erano proprietari d'un terreno che fu sottoposto ad una autorizzazione di esproprio in vista della costruzione di abitazioni.

In questo caso, i terreni dei ricorrenti fecero oggetto d'una occupazione materiale dell'amministrazione nel 1980, in vista della loro espropriazione. Le giurisdizioni italiane constatarono che queste occupazioni erano illegali, ma reputarono che in applicazione della regola giurisprudenziale dell'espropriazione indiretta, la proprietà di questi beni era stata trasmessa all'amministrazione. In applicazione della legge finanziaria n° 662 del 1996, che fissava l'ammontare di un indennizzo nel caso d'espropriazione indiretta, i ricorrenti si videro liquidare delle indennità che secondo loro non rispecchiavano la riparazione a cui essi avevano diritto. Tuttavia, i ricorsi che essi tentarono per vedersi restituire i loro terreni o contestare l'ammontare delle indennità fissate furono vani.

I ricorrenti sostenevano di essere stati privati dei loro terreni in delle circostanze incompatibili con l'articolo 1 del Protocollo n° 1 (protezione della proprietà) alla Convenzione.

La Corte rileva che le situazioni in causa hanno consentito all'amministrazione di beneficiare d'una occupazione del terreno senza titolo dunque illegale, fin dall'inizio. In altri termini, l'amministrazione ha così potuto appropriarsi dei terreni interessati in spregio alle regole che governano l'espropriazione in buona e dovuta forma e, tra l'altro, senza che una indennità fosse messa a disposizione degli interessati. Peraltro, l'applicazione retroattiva della legge finanziaria n° 662 del 1996 ha avuto come effetto di privare i ricorrenti d'una riparazione integrale del pregiudizio subito.

In queste condizioni, la Corte ritiene che le ingerenze in questione non sono compatibili con il principio di legalità e che esse dunque hanno leso il diritto al rispetto dei beni dei ricorrenti. Di conseguenza, la Corte conclude, all'unanimità in questi due casi, per la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 alla Convenzione. Essa ritiene che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 (equa soddisfazione) della Convenzione non è matura per la decisione e per questo fatto decide di riservarla integralmente.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo
QUATRIEME SECTION
AFFAIRE SCORDINO c. ITALIE (N° 3)
(Requête n° 43662/98)
ARRÊT
STRASBOURG
17 mai 2005

En l'affaire Scordino (n° 3) c. Italie,

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

Sir Nicolas BRATZA, *président*,
MM. G. BONELLO,
M. PELLONPÄÄ,
K. TRAJA,
L. GARLICKI,
J. BORREGO BORREGO, *juges*,
M^{me} M. DEL TUFO, *juge ad hoc*,
et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,
Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 26 avril 2005,
Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 43662/98) 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 12 août 1998 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. 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 M^e N. Paoletti, avocat à Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, I.M. Braguglia, et par son coagent, F. Crisafulli.

3. Les requérants alléguaient en particulier une atteinte injustifiée à leur droit au respect de leurs biens.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole n° 11).

5. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). 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 départ de M. V. Zagrebelsky, juge élu au titre de l'Italie (article 28), le Gouvernement a désigné M^{me} M. del Tufo pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

6. Par une décision du 6 avril 2004, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

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

8. Le 1^{er} novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la quatrième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Les requérants ont hérité de A. Scordino un terrain situé à Reggio Calabria et enregistré au cadastre, feuille 111, parcelles 107 et 109.

10. Ce terrain était soumis à un permis d'exproprier en vue de construire des habitations. En 1980, la municipalité de Reggio Calabria décida que la société coopérative « La Rinascita calabrese » procéderait aux travaux de construction sur 3 676 m² du terrain.

11. Par un arrêté du 20 août 1980, le président de la Région Calabria autorisa la coopérative à occuper le terrain. Le 6 septembre 1980, il y eut occupation matérielle.

12. Le 30 octobre 1980, A. Scordino introduisit un recours devant le tribunal administratif de Calabria (« TAR »). Il alléguait que l'arrêté autorisant l'occupation du terrain était entaché de nullité, au motif qu'il n'avait pas été soumis à l'autorité régionale de contrôle (« CORECO »).

13. Le 2 février 1982, le président de la région décréta l'expropriation du terrain occupé au bénéfice de la municipalité de Reggio Calabria.

14. Par un jugement du 16 février 1982, le TAR estima que le décret d'occupation d'urgence n'était pas entaché de nullité. Toutefois, vu les irrégularités dans la procédure d'adoption, cet arrêté était inefficace et ne pouvait dès lors constituer la base d'une ingérence de l'administration dans les droits des particuliers. De ce fait, l'occupation du terrain était sans titre depuis le début et devait être qualifiée d'arbitraire.

15. Par une injonction du 10 août 1984, A. Scordino demanda à la municipalité de Reggio Calabria un dédommagement pour l'occupation du terrain. Cette injonction resta sans suite.

16. Par un acte notifié le 26 avril 1986, A. Scordino engagea une action en dommages-intérêts à l'encontre de la coopérative « La Rinascita calabrese » devant le tribunal civil de Reggio Calabria. Il alléguait que l'occupation du terrain était illégale, en vertu du jugement du TAR, et demandait une réparation à concurrence de la valeur marchande du terrain.

17. La coopérative défenderesse mit en cause la municipalité de Reggio Calabria. Celle-ci se constitua dans la procédure le 28 octobre 1988.

18. Le 6 octobre 1989, le tribunal désigna un expert. Le rapport d'expertise, déposé le 15 juin 1990, faisait état de ce que le terrain avait été irréversiblement transformé au plus tard le 13 janvier 1982 par les travaux de construction. A cette époque précise, la valeur estimée du terrain était de 480 220 000 ITL, soit 130 000 ITL le mètre carré.

19. Le 30 novembre 1992, A. Scordino décéda.

20. Le 21 septembre 1993, le ministère du Travail prit un arrêté en vue de dissoudre la coopérative « La Rinascita calabrese » pour cause d'insolvabilité et nomma un commissaire chargé de la liquidation. Le 26 octobre 1994, l'état des créances de la coopérative fut déposé. Y figurait une créance des requérants pour un montant de 369 400 000 ITL, sous réserve de l'issue de la procédure.

21. Le 22 novembre 1994, le tribunal ordonna un complément d'expertise. Le rapport complémentaire fut déposé en date du 3 mai 1995.

22. Le 3 novembre 1995, les requérants et le commissaire chargé de la liquidation de la coopérative se constituèrent dans la procédure. Le 22 décembre 1995, les parties présentèrent leurs conclusions.

23. Par une ordonnance du 25 février 1997, le tribunal de Reggio Calabria demanda un autre complément d'expertise, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi budgétaire n° 662 de 1996.

24. Par une décision du 27 mai 1997, le tribunal de Reggio Calabria constata que, conformément au jugement du tribunal administratif, l'occupation du terrain avait été dès le début sans titre et qu'il y avait eu une ingérence arbitraire dans le droit de propriété des requérants. Toutefois, en application de la règle de l'expropriation indirecte, le droit de propriété des requérants avait été neutralisé et il y avait lieu de considérer que la propriété du terrain était passée à l'administration le 13 janvier 1982, à savoir une fois le terrain irréversiblement transformé par les travaux de construction. Le décret d'expropriation intervenu ultérieurement était sans effet.

25. Le tribunal estima ensuite qu'en contrepartie de la privation du terrain, les requérants avaient droit à une réparation. A cet égard, le tribunal nota que la valeur du terrain en 1982, telle qu'estimée par l'expert, était de 480 220 000 ITL. Cependant, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi budgétaire n° 662 de 1996 ayant plafonné l'indemnisation, les requérants ne pouvaient pas percevoir une réparation intégrale et n'avaient droit qu'à 264 284 339 ITL. Cette somme devait être indexée au jour du prononcé et assortie d'un intérêt légal jusqu'au paiement.

26. Le 2 septembre 1998, les requérants interjetèrent appel de ce jugement devant la cour d'appel de Reggio Calabria. Ils contestaient notamment le montant que le tribunal leur avait accordé et qui

résultait de l'application rétroactive de la loi n° 662 de 1996. De plus, selon eux, il n'y avait pas de déclaration d'utilité publique valide.

27. Par un arrêt du 22 mai 2000, la cour d'appel de Reggio Calabria rejeta le recours des requérants. Elle estima qu'en l'espèce il y avait bien eu déclaration d'utilité publique et que l'article 3 de la loi n° 458 de 1988 trouvait à s'appliquer. Par conséquent, la restitution du terrain était exclue. Par ailleurs, la cour confirma l'applicabilité au cas d'espèce de la loi n° 662 de 1996 et le plafonnement de la réparation qui en découlait.

28. Par un recours notifié le 14 novembre 2000, les requérants se pourvurent en cassation.

29. Par un arrêt du 18 avril 2002, déposé au greffe le 23 août 2002, la Cour de cassation rejeta le recours.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

a) L'occupation d'urgence d'un terrain

30. En droit italien, la procédure accélérée d'expropriation permet à l'administration d'occuper un terrain et d'y construire avant l'expropriation. Une fois l'ouvrage à réaliser déclaré d'utilité publique et le projet de construction adopté, l'administration peut décréter l'occupation d'urgence des zones à exproprier pour une durée déterminée n'excédant pas cinq ans (article 20 de la loi n° 865 de 1971). Ce décret devient caduc si l'occupation matérielle du terrain n'a pas lieu dans les trois mois suivant sa promulgation. Avant la fin de la période d'occupation autorisée, un décret d'expropriation formelle doit être pris.

31. L'occupation autorisée d'un terrain donne droit à une indemnité d'occupation. La Cour constitutionnelle a reconnu, dans son arrêt n° 470 de 1990, un droit d'accès immédiat à un tribunal aux fins de réclamer l'indemnité d'occupation dès que le terrain est matériellement occupé, sans besoin d'attendre que l'administration procède à une offre d'indemnisation.

b) Le principe de l'expropriation indirecte (« occupazione acquisitiva » ou « accessione invertita »)

32. Dans les années 1970, plusieurs administrations locales procédèrent à des occupations d'urgence de terrains qui ne furent pas suivies de décrets d'expropriation. Les juridictions italiennes se trouvèrent confrontées à des cas où le propriétaire d'un terrain avait perdu *de facto* la disponibilité de celui-ci en raison de l'occupation et de l'accomplissement de travaux de construction d'un ouvrage public. Restait à savoir si, simplement par l'effet des travaux effectués, l'intéressé avait perdu également la propriété du terrain.

1. La jurisprudence avant l'arrêt no 1464 de 1983 de la Cour de cassation

33. La jurisprudence était très partagée sur le point de savoir quels étaient les effets de la construction d'un ouvrage public sur un terrain occupé illégalement. Par occupation illégale, il faut entendre une occupation illégale *ab initio*, ou bien une occupation initialement autorisée et devenue sans titre par la suite, le titre étant annulé ou bien l'occupation se poursuivant au-delà de l'échéance autorisée sans qu'un décret d'expropriation ne soit intervenu.

34. Selon une première jurisprudence, le propriétaire du terrain occupé par l'administration ne perdait pas la propriété du terrain après l'achèvement de l'ouvrage public. Toutefois, il ne pouvait pas demander une remise en l'état du terrain et pouvait uniquement engager une action en dommages et intérêts pour occupation abusive, non soumise à un délai de prescription puisque l'illégalité découlant de l'occupation était permanente. L'administration pouvait à tout moment adopter une décision formelle d'expropriation ; dans ce cas, l'action en dommages-intérêts se transformait en litige portant sur l'indemnité d'expropriation et les dommages-intérêts n'étaient dus

que pour la période antérieure au décret d'expropriation pour la non-jouissance du terrain (voir, entre autres, les arrêts de la Cour de cassation n° 2341 de 1982, n° 4741 de 1981, n° 6452 et n° 6308 de 1980).

35. Selon une deuxième jurisprudence, le propriétaire du terrain occupé par l'administration ne perdait pas la propriété du terrain et pouvait demander la remise en l'état, lorsque l'administration avait agi sans qu'il y ait utilité publique (voir, par exemple, Cour de cassation, arrêt n° 1578 de 1976, arrêt n° 5679 de 1980).

36. Selon une troisième jurisprudence, le propriétaire du terrain occupé par l'administration perdait automatiquement la propriété du terrain au moment de la transformation irréversible du bien, à savoir au moment de l'achèvement de l'ouvrage public. L'intéressé avait le droit de demander des dommages-intérêts (voir l'arrêt n° 3243 de 1979 de la Cour de cassation).

2. *L'arrêt n° 1464 de 1983 de la Cour de cassation*

37. Par un arrêt du 16 février 1983, la Cour de cassation, statuant en chambres réunies, résolut le conflit de jurisprudence et adopta la troisième solution. Ainsi fut consacré le principe de l'expropriation indirecte (*accessione invertita* ou *occupazione acquisitiva*). En vertu de ce principe, la puissance publique acquiert *ab origine* la propriété d'un terrain sans procéder à une expropriation formelle lorsque, après l'occupation du terrain, et indépendamment de la légalité de l'occupation, l'ouvrage public a été réalisé. Lorsque l'occupation est *ab initio* sans titre, le transfert de propriété a lieu au moment de l'achèvement de l'ouvrage public. Lorsque l'occupation du terrain a initialement été autorisée, le transfert de propriété a lieu à l'échéance de la période d'occupation autorisée. Dans le même arrêt, la Cour de cassation précisa que, dans tous les cas d'expropriation indirecte, l'intéressé a droit à une réparation intégrale, l'acquisition du terrain ayant eu lieu sans titre. Toutefois, cette réparation n'est pas versée automatiquement ; il incombe à l'intéressé de réclamer des dommages-intérêts. En outre, le droit à réparation est assorti du délai de prescription prévu en cas de responsabilité délictuelle, à savoir cinq ans, commençant à courir au moment de la transformation irréversible du terrain.

3. *La jurisprudence après l'arrêt no 1464 de 1983 de la Cour de cassation*

a) **La prescription**

38. Dans un premier temps, la jurisprudence considérait qu'aucun délai de prescription ne trouvait à s'appliquer, puisque l'occupation sans titre du terrain constituait un acte illégal continu. La Cour de cassation, dans son arrêt n° 1464 de 1983, affirma que le droit à réparation était soumis à un délai de prescription de cinq ans. Par la suite, la première section de la Cour de cassation affirma qu'un délai de prescription de dix ans devait s'appliquer (arrêts n° 7952 de 1991 et n° 10979 de 1992). Par un arrêt du 22 novembre 1992, la Cour de cassation statuant en chambres réunies a définitivement tranché la question, estimant que le délai de prescription est de cinq ans et qu'il commence à courir au moment de la transformation irréversible du terrain.

b) **L'arrêt n° 188 de 1995 de la Cour constitutionnelle**

39. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a jugé compatible avec la Constitution le principe de l'expropriation indirecte, dans la mesure où ce principe est ancré dans une disposition législative, à savoir l'article 2043 du code civil régissant la responsabilité délictuelle. Selon cet arrêt, le fait que l'administration devienne propriétaire d'un terrain en tirant bénéfice de son comportement illégal ne pose aucun problème sur le plan constitutionnel, puisque l'intérêt public, à savoir la conservation de l'ouvrage public, l'emporte sur l'intérêt du particulier, et donc sur le droit de propriété de ce dernier. La Cour constitutionnelle a jugé compatible avec la Constitution l'application à l'action en réparation du délai de prescription de cinq ans, tel que prévu par l'article 2043 du code civil pour responsabilité délictuelle.

c) Cas de non-application du principe de l'expropriation indirecte

40. Les développements de la jurisprudence montrent que le mécanisme par lequel la construction d'un ouvrage public entraîne le transfert de propriété du terrain au bénéfice de l'administration connaît des exceptions.

41. Dans son arrêt n° 874 de 1996, le Conseil d'Etat a affirmé qu'il n'y a pas d'expropriation indirecte lorsque les décisions de l'administration et le décret d'occupation d'urgence ont été annulés par les juridictions administratives ; si tel n'était pas le cas, la décision judiciaire serait vidée de substance.

42. Dans son arrêt n° 1907 de 1997, la Cour de cassation statuant en chambres réunies a affirmé que l'administration ne devient pas propriétaire d'un terrain lorsque les décisions qu'elle a adoptées et la déclaration d'utilité publique doivent être considérées comme nulles *ab initio*. Dans ce cas, l'intéressé garde la propriété du terrain et peut demander la *restitutio in integrum*. Il peut, comme alternative, demander des dommages-intérêts. L'illégalité dans ces cas a un caractère permanent et aucun délai de prescription ne trouve application.

43. Dans l'arrêt n° 6515 de 1997, la Cour de cassation statuant en chambres réunies a affirmé qu'il n'y a pas de transfert de propriété lorsque la déclaration d'utilité publique a été annulée par les juridictions administratives. Dans ce cas, le principe de l'expropriation indirecte ne trouve donc pas à s'appliquer. L'intéressé, qui garde la propriété du terrain, a la possibilité de demander la *restitutio in integrum*. L'introduction d'une demande en dommages-intérêts entraîne une renonciation à la *restitutio in integrum*. Le délai de prescription de cinq ans commence à courir au moment où la décision du juge administratif devient définitive.

44. Dans l'arrêt n° 148 de 1998, la première section de la Cour de cassation a suivi la jurisprudence des chambres réunies et affirmé que le transfert de propriété par effet de l'expropriation indirecte n'a pas lieu lorsque la déclaration d'utilité publique à laquelle le projet de construction était assorti a été considérée comme invalide *ab initio*.

45. Dans l'arrêt n° 5902 de 2003, la Cour de cassation en chambres réunies a réaffirmé qu'il n'y a pas de transfert de propriété en l'absence de déclaration d'utilité publique valide.

46. Il convient de comparer cette jurisprudence avec la loi n° 458 de 1988 (paragraphe 46-50 ci-dessous) et avec le Répertoire des dispositions sur l'expropriation, entré en vigueur le 30 juin 2003 (paragraphe 58-59 ci-dessous).

4. La loi n°458 du 27 octobre 1988 : Dispositions spécifiques aux terrains utilisés pour faciliter l'accession à la propriété (« edilizia residenziale pubblica »)

47. Le droit italien prévoit la possibilité d'obtenir des contributions publiques facilitant l'accès à la propriété foncière (« edilizia agevolata »). Les sociétés coopératives représentent un cas fréquent de bénéficiaires de ce type d'accession à la propriété.

48. Pour le cas d'expropriation indirecte d'un terrain utilisé à ces fins, aux termes de l'article 3 de la loi n° 458 du 27 octobre 1988 « Le propriétaire d'un terrain utilisé pour la construction de bâtiments publics et de logements sociaux, a droit à la réparation du dommage subi, à la suite d'une expropriation déclarée illégale par une décision passée en force de chose jugée, mais ne peut prétendre à la restitution de son bien. Il a également droit, en plus de la réparation du dommage, aux sommes dues en raison de la dépréciation monétaire et à celles mentionnées à l'article 1224 § 2 du code civil et ceci à compter du jour de l'occupation illégale ».

49. Interprétant l'article 3 de la loi de 1988, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 12 juillet 1990 (no 384), a considéré : « Par la disposition attaquée, le législateur, entre l'intérêt des propriétaires des terrains - obtenir en cas d'expropriation illégitime la restitution des terrains - et l'intérêt public - concrétisé par la destination de ces biens à des finalités de logements à des conditions favorables ou conventionnées - a donné la priorité à ce dernier intérêt ».

50. Dans son arrêt du 27 décembre 1991 (no 486), la Cour constitutionnelle a assimilé la situation expressément prévue par l'article 3 à celle de terrains occupés et construits en l'absence d'un décret d'expropriation.

51. A la suite de l'entrée en vigueur de la loi budgétaire no 662 de 1996, (paragraphe 53 ci-dessous) la Cour de cassation a affirmé que l'indemnisation intégrale ne peut plus être accordée pour les terrains destinés à faciliter l'accession à la propriété, ceux-ci étant désormais indemnisables selon les critères prévus par ladite loi (arrêt de la Cour de cassation, Section I, 21.5.1997 no 4535).

5. Le montant de la réparation en cas d'expropriation indirecte

52. Selon la jurisprudence de 1983 de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte, une réparation intégrale du préjudice subi, sous forme de dommages-intérêts pour la perte du terrain, était due à l'intéressé en contrepartie de la perte de propriété qu'entraîne l'occupation illégale.

53. La loi budgétaire de 1992 (article 5 *bis* du décret-loi n° 333 du 11 juillet 1992) modifia cette jurisprudence, dans le sens que le montant dû en cas d'expropriation indirecte ne pouvait dépasser le montant de l'indemnité prévue pour le cas d'une expropriation formelle. Par l'arrêt n° 369 de 1996, la Cour constitutionnelle déclara inconstitutionnelle cette disposition.

54. En vertu de la loi budgétaire n° 662 de 1996, qui modifia la disposition déclarée inconstitutionnelle, l'indemnisation intégrale ne peut être accordée pour une occupation de terrain ayant eu lieu avant le 30 septembre 1996. Dans cette optique, l'indemnisation équivaut au montant de l'indemnité prévue pour le cas d'une expropriation formelle, dans l'hypothèse la plus favorable au propriétaire, moyennant une augmentation de 10 %.

55. Par l'arrêt n° 148 du 30 avril 1999, la Cour constitutionnelle a jugé une telle indemnité compatible avec la Constitution. Toutefois, dans le même arrêt, la Cour a précisé qu'une indemnité intégrale, à concurrence de la valeur vénale du terrain, peut être réclamée lorsque l'occupation et la privation du terrain n'ont pas eu lieu pour cause d'utilité publique.

6. La jurisprudence après les arrêts de la Cour du 30 mai 2000 dans les affaires Belvedere Alberghiera et Carbonara et Ventura

56. Par les arrêts n° 5902 et n° 6853 de 2003, la Cour de cassation en chambres réunies s'est à nouveau prononcée sur le principe de l'expropriation indirecte, en faisant référence aux deux arrêts de la Cour précités.

57. Au vu du constat de violation de l'article 1 du protocole n° 1 dans les affaires ci-dessus, la Cour de cassation a affirmé que le principe de l'expropriation indirecte joue un rôle important dans le cadre du système juridique italien et qu'il est compatible avec la Convention.

58. Plus spécifiquement, la Cour de cassation – après avoir analysé l'histoire du principe de l'expropriation indirecte - a dit qu'au vu de l'uniformité de la jurisprudence en la matière, le principe de l'expropriation indirecte doit se considérer comme étant pleinement « prévisible » à compter de 1983. De ce fait, l'expropriation indirecte doit être considérée comme étant respectueuse du principe de légalité. S'agissant des occupations de terrain ayant lieu sans déclaration d'utilité publique, la Cour de cassation a affirmé que celles-ci ne sont pas aptes à transférer la propriété du bien à l'Etat. Quant à l'indemnisation, la Cour de cassation a affirmé que, même si elle est inférieure au préjudice subi par l'intéressé, et notamment à la valeur du terrain, l'indemnisation due en cas d'expropriation indirecte est suffisante pour garantir un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu.

7. Le Répertoire des dispositions législatives et réglementaires en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (ci après « le Répertoire »)

59. Le 30 juin 2003 est entré en vigueur le Décret Présidentiel n° 327 du 8 juin 2001, modifié par le Décret législatif n° 302 du 27 décembre 2002, et régit la procédure d'expropriation. Le Répertoire codifie les dispositions et la jurisprudence existantes en la matière. En particulier, il codifie le principe de l'expropriation indirecte. Le Répertoire, qui ne s'applique pas aux cas

d'occupation survenus antérieurement à 1996 et ne s'applique donc pas en l'espèce, s'est substitué, à partir de son entrée en vigueur, à l'ensemble de la législation la jurisprudence précédente en matière d'expropriation.

60. A son article 43, le Répertoire prévoit qu'en l'absence d'un décret d'expropriation, ou en l'absence de déclaration d'utilité publique, un terrain transformé à la suite de la réalisation d'un ouvrage public est acquis au patrimoine de l'autorité qui l'a transformé ; des dommages-intérêts sont accordés en contrepartie. L'autorité peut acquérir un bien même lorsque le plan d'urbanisme ou la déclaration d'utilité publique ont été annulés. Le propriétaire peut demander au juge la restitution du terrain. L'autorité en cause peut s'y opposer. Lorsque le juge décide de ne pas ordonner la restitution du terrain, le propriétaire a droit à un dédommagement.

EN DROIT

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

61. Les requérants soutiennent avoir été privés de leur terrain dans des circonstances incompatibles avec l'article 1 du Protocole n° 1, 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. »

A. Thèses défendues devant la Cour

1. Les requérants

62. Les requérants demandent à la Cour de déclarer que l'expropriation du terrain n'est pas conforme au principe de légalité. Se référant à l'arrêt *Belvedere Alberghiera c. Italie* (n° 31524/96, CEDH 2000-VI) les requérants observent que l'expropriation indirecte est un mécanisme qui permet à l'autorité publique d'acquérir un bien en toute illégalité, ce qui n'est pas admissible dans un Etat de droit. Selon eux, une expropriation ne peut avoir lieu que si elle repose sur une base légale établissant des formes et des procédures auxquelles l'administration devra obligatoirement se conformer. Selon eux, lorsque l'administration contrevient à ces règles on est dans une situation contraire au principe de légalité, même s'il y a eu utilité publique

63. Les requérants font observer ensuite que les indications qui ressortent de l'arrêt *Belvedere* n'ont pas été suivies par les juridictions nationales. Ils se réfèrent sur ce point aux arrêts de la Cour de cassation rendus après l'arrêt *Belvedere* (paragraphe 55-57 ci-dessus) et au Répertoire qui a codifié le principe de l'expropriation indirecte (paragraphe 59-60 ci-dessus).

64. Les requérants dénoncent ensuite un manque de clarté, prévisibilité et précision des principes et des dispositions appliqués à leur cas. A cet égard, ils observent que le principe de l'expropriation indirecte a été affirmé par la Cour de cassation en 1983, après l'occupation illégale du terrain ; l'article 3 de la loi n° 458 de 1988 a été adopté après la transformation irréversible du terrain et alors que la procédure en indemnisation était pendante ; les juridictions nationales ont appliqué le principe de l'expropriation indirecte et ont ainsi privé rétroactivement les requérants de leur bien.

65. S'agissant de l'intérêt général, les requérants doutent qu'en l'espèce l'expropriation serve les intérêts de la collectivité, étant donné qu'elle a avantagé des particuliers réunis en coopérative.

66. Enfin, quant à l'indemnisation, les requérants observent qu'il n'y a pas eu « réparation » du préjudice subi, mais uniquement une indemnisation largement au dessous de la valeur du terrain. Se référant à l'arrêt *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* ([GC] (satisfaction équitable), n° 25701/94, 28 novembre 2002), les requérants soutiennent que lorsque la dépossession d'un bien est *per se* illégale, comme en l'espèce, une réparation intégrale doit avoir lieu. En outre, les requérants observent que le montant de l'indemnité accordée est le résultat de l'application rétroactive du principe de l'expropriation indirecte, de la loi n° 458 de 1988 qui a exclu la possibilité de restitution et de la loi budgétaire n° 662 de 1996, qui a plafonné le montant de l'indemnisation.

67. En conclusion, les requérants demandent à la Cour de constater la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

2. Le Gouvernement

68. Le Gouvernement fait observer que dans le cas d'espèce, il s'agit d'une occupation « *sine titulo* », reposant sur une déclaration d'utilité publique. Il admet que la procédure d'expropriation n'a pas été mise en œuvre dans les termes prévus par la loi, dans la mesure où l'arrêté autorisant l'occupation d'urgence a été déclaré comme étant inefficace et le décret d'expropriation est sans effet. En tout état de cause, les requérants ont été privés de leur bien par l'effet de la réalisation des travaux publics, et de la transformation irréversible du terrain que ceux-ci ont entraîné. Cette privation de bien n'est que la conséquence du principe de l'expropriation indirecte, appliqué, en l'espèce, par les juridictions nationales.

69. Le Gouvernement soutient que cette situation est conforme à l'article 1 du Protocole n° 1.

70. Premièrement, il y aurait utilité publique, ce qui n'a pas été remis en cause par les juridictions nationales.

71. Deuxièmement, la privation du bien telle que résultant de l'expropriation indirecte serait « prévue par la loi ». Selon le Gouvernement, le principe de l'expropriation indirecte doit être considéré comme faisant partie du droit positif à compter au plus tard de l'arrêt de la Cour de cassation n° 1464 de 1983. La jurisprudence ultérieure aurait confirmé ce principe et précisé certains aspects de son application et, en outre, ce principe aurait été reconnu par la loi n° 458 du 27 octobre 1988 (paragraphe 47-51 ci-dessus) et par la loi budgétaire n° 662 de 1996 (paragraphe 54 ci-dessus).

72. Le Gouvernement en conclut qu'à partir de 1983, les règles de l'expropriation indirecte étaient parfaitement prévisibles, claires et accessibles à tous les propriétaires de terrains.

73. S'agissant de la qualité de la loi, le Gouvernement demande à la Cour de déclarer que le mécanisme de l'expropriation indirecte, qui se fonde sur une déclaration d'illégalité de la part du juge, est conforme à l'article 1 du Protocole n° 1.

74. Le Gouvernement définit l'expropriation indirecte comme le résultat d'une interprétation systématique par le juge de principes existants, tendant à garantir que l'intérêt général prévale sur l'intérêt des particuliers, lorsque l'ouvrage public a été réalisé (transformation du terrain) et que celui-ci répond à l'utilité publique.

75. S'agissant de la condition d'utilité publique, le Gouvernement souligne que la jurisprudence a évolué dans le sens de la non application du principe de l'expropriation indirecte lorsque la déclaration d'utilité publique a été annulée (paragraphe 40-46 ci-dessus). De ce fait, il invite la Cour à faire une distinction entre les situations d'illégalité avec déclaration d'utilité publique de celles sans déclaration d'utilité publique.

76. S'agissant de l'indemnisation, le Gouvernement observe que selon la jurisprudence de 1983 de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte, en contrepartie des irrégularités commises par l'administration, celle-ci est tenue d'indemniser intégralement le particulier. Cependant, le Gouvernement soutient que l'indemnisation à accorder peut être inférieure au préjudice subi par l'intéressé, vu que l'expropriation indirecte répond à un intérêt collectif et que l'illégalité commise par l'administration ne concerne que la forme, à savoir un manquement aux règles qui président à la procédure administrative.

77. S'agissant du cas d'espèce, le Gouvernement fait observer que la procédure en dommages-intérêts a été intentée par les requérants après la procédure devant le tribunal administratif. Conformément à l'article 3 de la loi n° 458 de 1988, qui s'applique en l'espèce, la possibilité d'une restitution du terrain était exclue. Aucune question de légalité ne se poserait dès lors en l'espèce.

78. Quant à l'indemnisation obtenue par les requérants, le Gouvernement admet que les requérants n'ont pas été entièrement indemnisés et que, par l'effet de la loi n° 662 de 1996, l'indemnité accordée est inférieure à la valeur du terrain.

79. Toutefois, vu que l'expropriation indirecte répond à un intérêt collectif, le Gouvernement soutient que le montant de l'indemnité en cause rentre dans la marge d'appréciation laissée aux Etats pour fixer une indemnisation qui soit raisonnablement en rapport avec la valeur du bien. A cet égard, le Gouvernement soutient que l'indemnité telle que plafonnée par la loi en cause étant en tout cas supérieure à celle qui aurait été accordée si l'expropriation avait été régulière, l'expropriation indirecte est en tout cas avantageuse pour les intéressés.

80. A la lumière de ces considérations, le Gouvernement conclut que le juste équilibre a été respecté.

B. Sur l'observation de l'article 1 du Protocole n° 1

81. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes : « la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...). Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété ; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première » (voir, entre autres, *James et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1986, série A no 98, pp. 29-30, § 37, lequel reprend en partie les termes de l'analyse que la Cour a développée dans son arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A no 52, p. 24, § 61 ; voir aussi les arrêts *Les saints monastères c. Grèce* du 9 décembre 1994, série A no 301-A, p. 31, § 56, et *Iatridis c. Grèce* [GC], no 31107/96, § 55, CEDH 1999-II).

1. Sur l'existence d'une ingérence

82. La Cour note que les parties s'accordent pour dire qu'il y a eu « privation de propriété ».

83. Elle rappelle que, pour déterminer s'il y a eu privation de biens au sens de la deuxième « norme », il faut non seulement examiner s'il y a eu dépossession ou expropriation formelle, mais encore regarder au-delà des apparences et analyser la réalité de la situation litigieuse. La Convention visant à protéger des droits « concrets et effectifs », il importe de rechercher si ladite situation équivalait à une expropriation de fait (*Sporrong et Lönnroth*, précité, pp. 24-25, § 63).

84. La Cour relève que, en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions nationales ont considéré les requérants comme étant privés de leur bien à compter du moment où le terrain avait été irréversiblement transformé par les travaux publics. A défaut d'un acte formel d'expropriation, le constat d'illégalité de la part du juge est l'élément qui consacre le transfert au patrimoine public du bien occupé. Dans ces circonstances, la Cour conclut que l'arrêt de la Cour de cassation a eu pour effet de priver le requérant de son bien au sens de la deuxième phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Carbonara et Ventura c. Italie*, n° 24638/94, CEDH 2000-VI, § 61 ; *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 77, CEDH 1999-VII).

85. Pour être compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 une telle ingérence doit être opérée « pour cause d'utilité publique » et « dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux de droit international ». L'ingérence doit ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de

l'individu (*Sporrong et Lönnroth*, précité, p. 26, § 69). En outre, la nécessité d'examiner la question du juste équilibre « ne peut se faire sentir que lorsqu'il s'est avéré que l'ingérence litigieuse a respecté le principe de légalité et n'était pas arbitraire » (*Iatridis*, précité, § 58 ; *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 107, CEDH 2000-I).

86. Dès lors, la Cour n'estime pas opportun de fonder son raisonnement sur le simple constat qu'une réparation intégrale en faveur des requérants n'a pas eu lieu (*Carbonara*, précité, § 62).

2. Sur le respect du principe de légalité

87. L'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale. La prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (*Iatridis*, précité, § 58). Le principe de légalité signifie l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles (*Hentrich c. France*, arrêt du 22 septembre 1994, série A n° 296-A, pp. 19-20, § 42, et *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 47, § 110).

88. Dans l'arrêt *Belvedere Alberghiera (Belvedere Alberghiera srl c. Italie)*, n° 31524/96, CEDH 2000-VI) et dans l'arrêt *Carbonara et Ventura* précité, la Cour n'avait pas estimé utile de juger *in abstracto* si le rôle qu'un principe jurisprudentiel, tel que celui de l'expropriation indirecte, occupe dans un système de droit continental est assimilable à celui occupé par des dispositions législatives. L'important est en tout état de cause que la base légale réponde aux critères de prévisibilité, d'accessibilité et de précision énoncés plus haut. La Cour est toujours convaincue que l'existence en tant que telle d'une base légale ne suffit pas à satisfaire au principe de légalité et estime utile de se pencher sur la question de la qualité de la loi.

89. La Cour prend note de l'évolution jurisprudentielle qui a conduit à l'élaboration du principe de l'expropriation indirecte. Elle relève également que ce principe a été transposé dans des textes de loi, tels que la loi n° 458 de 1988, la loi n° 662 de 1996 et, tout dernièrement, dans le Répertoire des dispositions en matière d'expropriation. Ceci étant, la Cour ne perd pas de vue les applications contradictoires qui ont lieu dans l'historique de la jurisprudence, et relève également des contradictions entre la jurisprudence et les textes de loi écrits susmentionnés.

90. A titre d'exemple, la Cour note que s'il est vrai que la jurisprudence a exclu, à compter de 1996-1997, que l'expropriation indirecte puisse s'appliquer lorsque la déclaration d'utilité publique a été annulée (paragraphes 41-45 ci-dessus), il est également vrai que le Répertoire a tout dernièrement prévu (paragraphe 60 ci-dessus) qu'en l'absence de déclaration d'utilité publique, tout terrain peut être acquis au patrimoine public, si le juge décide de ne pas ordonner la restitution du terrain occupé et transformé par l'administration.

91. A vu de ces éléments, la Cour n'exclut pas que le risque d'un résultat imprévisible ou arbitraire pour les intéressés subsiste.

92. La Cour note ensuite que le mécanisme de l'expropriation indirecte permet en général à l'administration de passer outre les règles fixées en matière d'expropriation, avec le risque d'un résultat imprévisible ou arbitraire pour les intéressés, qu'il s'agisse d'une illégalité existant depuis le début ou d'une illégalité survenue par la suite.

93. A cet égard, la Cour note que l'expropriation indirecte permet à l'administration d'occuper un terrain et de le transformer irréversiblement, de telle sorte qu'il soit considéré comme acquis au patrimoine public, sans qu'en parallèle un acte formel déclarant le transfert de propriété ne soit adopté. En l'absence d'un acte formalisant l'expropriation et intervenant au plus tard au moment où le propriétaire a perdu toute disponibilité du bien, l'élément qui permettra de transférer au patrimoine public le bien occupé et d'atteindre une sécurité juridique est le constat d'illégalité de la part du juge, valant déclaration de transfert de propriété. Il incombe à l'intéressé -qui continue d'être formellement propriétaire - de solliciter du juge compétent une décision constatant, le cas échéant, l'illégalité assortie de la réalisation d'un ouvrage d'intérêt public, conditions nécessaires pour qu'il soit déclaré rétroactivement privé de son bien.

94. Au vu de ces éléments, la Cour estime que le mécanisme de l'expropriation indirecte n'est pas apte à assurer un degré suffisant de sécurité juridique.

95. La Cour note ensuite que l'expropriation indirecte permet en outre à l'administration d'occuper un terrain et de le transformer sans pour autant verser d'indemnité en même temps. L'indemnité doit être réclamée par l'intéressé et cela dans un délai de prescription de cinq ans, commençant à compter de la date à laquelle le juge estime que la transformation irréversible du terrain a eu lieu. Ceci peut entraîner des conséquences néfastes pour l'intéressé, et rendre vain tout espoir de réparation (*Carbonara et Ventura*, précité, § 71).

96. La Cour relève enfin que le mécanisme de l'expropriation indirecte permet à l'administration de tirer parti de son comportement illégal et que le prix à payer n'est que de 10% plus élevé que dans le cas d'une expropriation en bonne et due forme (paragraphe 54 ci-dessus). Selon la Cour, cette situation n'est pas de nature à favoriser la bonne administration des procédures d'expropriation et à prévenir des épisodes d'illégalité.

97. En tout état de cause, la Cour est appelée à vérifier si la manière dont le droit interne est interprété et appliqué produit des effets conformes aux principes de la Convention.

98. Dans la présente affaire, la Cour relève qu'en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions italiennes ont considéré les requérants privés de leur bien à compter du 13 janvier 1982, les conditions d'illégalité de l'occupation et d'intérêt public de l'ouvrage construit étant réunies. Or, en l'absence d'un acte formel d'expropriation, la Cour estime que cette situation ne saurait être considérée comme « prévisible », puisque ce n'est que par la décision définitive – l'arrêt de la Cour de cassation – que l'on peut considérer le principe de l'expropriation indirecte comme ayant effectivement été appliqué et que l'acquisition du terrain au patrimoine public a été consacrée. Par conséquent, les requérants n'ont eu la « sécurité juridique » concernant la privation du terrain que le 23 août 2002, date du dépôt au greffe de l'arrêt de la Cour de cassation.

99. La Cour observe ensuite que la situation en cause a permis à l'administration de tirer parti d'une occupation de terrain *sine titulo* depuis le début et qualifiée d'arbitraire par le tribunal administratif (paragraphe 14 ci-dessus). En d'autres termes, l'administration a pu s'approprier le terrain au mépris des règles régissant l'expropriation en bonne et due forme et, entre autres, sans qu'une indemnité ne soit mise à la disposition des intéressés.

100. S'agissant de l'indemnité, la Cour constate que l'application rétroactive de la loi budgétaire n° 662 de 1996 au cas d'espèce a eu pour effet de priver les requérants d'une réparation intégrale du préjudice subi.

101. A la lumière de ces considérations, la Cour estime que l'ingérence litigieuse n'est pas compatible avec le principe de légalité et qu'elle a donc enfreint le droit au respect des biens des requérants.

102. Dès lors, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

103. 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

104. Les requérants sollicitent le versement d'une indemnité de 1 159 897 286 ITL au titre du préjudice matériel, somme qui résulte de la différence entre la valeur du terrain litigieux et la somme obtenue à l'issue de la procédure. Cette somme, indexée est assortie d'intérêts s'élevait, au 31 mai 2004, à 806 225 EUR. Les requérants réclament 2 726 132 EUR correspondant à la valeur des immeubles construits par la coopérative sur le terrain.

105. Les requérants demandent ensuite chacun 25 000 EUR, soit 100 000 EUR au total, au titre du préjudice moral.

106. S'agissant des frais devant les juridictions nationales, les requérants réclament le remboursement de 26 983, 76 EUR pour les frais encourus devant les différentes instances nationales et pour les honoraires d'avocat. Quant aux frais exposés dans la procédure devant la Cour, les requérants sollicitent le versement de 51 891, 44 EUR.

107. Le Gouvernement n'a pas présenté de commentaires sur les demandes de satisfaction équitables des requérants.

108. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve et fixera la procédure ultérieure, compte tenu de la possibilité que le Gouvernement et le requérant parviennent à un accord.

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

1. *Dit*, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
2. *Dit*, que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ; en conséquence ,
 - a) la *réserve* en entier ;
 - b) *invite* le Gouvernement et les requérants à lui adresser par écrit, dans le délai de trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, leurs observations sur cette question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* le président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 17 mai 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE
Greffier

Nicolas BRATZA
Président