

**TESTO INTEGRALE**

TROISIÈME SECTION

**AFFAIRE SCIARROTTA ET AUTRES c. ITALIE**

*(Requête n° 14793/02)*

ARRÊT

STRASBOURG

12 janvier 2006

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

**En l'affaire Sciarrotta et autres c. Italie,**

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

MM. B.M. ZUPANCIC, *président*,

J. HEDIGAN,

L. CAFLISCH,

V. ZAGREBELSKY,

E. MYJER,

DAVID THOR BJÖRGVINSSON,

M<sup>me</sup> I. ZIEMELE, *juges*,

et de M. M. VILLIGER, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 8 décembre 2005,

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

## PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 14793/02) dirigée contre la République italienne et dont trois ressortissantes de cet Etat, M<sup>mes</sup> Eleonora Sciarrotta, Carmela Sciarrotta et Carmela Guarino (« les requérantes »), ont saisi la Cour le 2 mars 2002 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérantes sont représentées par M<sup>e</sup> Pellitteri, avocat à Agrigente. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I.M. Braguglia, par son coagent, M. F. Crisafulli, et par son coagent adjoint, M. N. Lettieri.

3. Le 22 avril 2004, la première section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

4. Le 1<sup>er</sup> novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la troisième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

4. Les requérantes sont nées respectivement en 1948, 1947 et 1923 et résident à Scandicci.

5. Les requérantes ont hérité d'un terrain sis à Casteltermini.

6. Par un arrêté du 4 octobre 1972, le préfet d'Agrigente autorisa la compagnie nationale pour l'électricité (« l'ENEL ») à occuper le terrain des requérantes pour la période de deux ans afin d'y construire un transformateur d'énergie électrique.

7. Le 1<sup>er</sup> août 1972 l'ENEL occupa le terrain des requérantes.

8. Le 30 mai 1978, les requérantes assignèrent l'ENEL devant le tribunal d'Agrigente. Elles faisaient valoir que bien que les travaux de construction fussent terminés, aucun arrêté d'expropriation et aucune indemnisation n'étaient intervenus. Les requérantes demandaient la restitution du terrain ou des dommages-intérêts.

9. Entre-temps, le 20 mai 1980 le préfet d'Agrigente prononça l'expropriation définitive du terrain.

10. Par un jugement du 14 juillet 1982, le tribunal constata son incompétence *ratione materiae* et indiqua la cour d'appel de Palerme comme juridiction compétente. Le 2 mars 1983, les requérantes portèrent leur affaire devant la cour d'appel de Palerme.

11. Par une ordonnance du 27 janvier 1984, la cour renvoya l'affaire devant la Cour de cassation pour déterminer la juridiction compétente.

12. Par un arrêt du 8 février 1985, la Cour de cassation déclara que la juridiction compétente était le tribunal d'Agrigente.

13. Les parties reprirent la procédure devant le tribunal d'Agrigente.

14. Par un jugement du 17 octobre 1991, dont le texte fut déposé au greffe le 11 décembre 1991, le tribunal déclara qu'à la suite de l'occupation du terrain et au vu de la construction du générateur, ouvrage répondant à l'intérêt public, le droit de propriété des requérantes avait été neutralisé conformément au principe de l'expropriation indirecte. Il y avait donc lieu de considérer que la propriété du terrain était passée *ab origine* à la municipalité au plus tard en 1974, à savoir une fois le terrain irréversiblement transformé. Étant donné que le transfert de propriété avait eu lieu dans le cadre d'une occupation de terrain devenue sans titre, les requérantes avaient droit à des dommages-intérêts. Le tribunal déclara, en outre, que l'arrêté d'expropriation du 20 mai 1980 était tardif puisque les requérantes avaient déjà perdu la propriété du terrain. Par conséquent, le tribunal condamna l'ENEL à payer aux requérantes 44 676 000 ITL [23073,23 EUR]. Cette somme devait être assortie d'intérêts à partir du 4 octobre 1972 jusqu'au moment du paiement.

15. Le 4 avril 1992, l'ENEL interjeta appel devant la cour d'appel de Palerme.

16. Par une ordonnance du 10 octobre 1997, la cour d'appel ordonna une nouvelle expertise afin de recalculer la somme à octroyer en fonction de la loi n° 662 de 1996 entre-temps entrée en vigueur.

17. Le 20 juin 1998, une expertise fut déposée au greffe. Il ressort de cette expertise que la loi n° 662 de 1996 n'était pas applicable en l'espèce car

il s'agissait d'un terrain affecté à un usage agricole. L'expert détermina la valeur du terrain en 700 ITL/m<sup>2</sup>.

18. Par un arrêt du 2 octobre 2001, la cour d'appel de Palerme condamna l'ENEL à payer aux requérantes la somme de 40 700 000 ITL [21019,8 EUR] et confirma pour le restant le jugement du tribunal.

19. Compte tenu de ce que la cour d'appel ne s'était pas prononcée sur les dommages découlant de la réévaluation monétaire et sur les intérêts légaux, les requérantes se pourvurent en cassation.

20. Il ressort du dossier que la procédure est encore pendante en cassation.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

### A. L'occupation d'urgence d'un terrain

21. 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). Cet arrêté 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 arrêté d'expropriation formelle doit être pris.

22. 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 »)

23. Dans les années 1970, plusieurs administrations locales procédèrent à des occupations d'urgence de terrains qui ne furent pas suivies d'arrêtés d'expropriation. Les juridictions italiennes se trouvèrent confrontées à des cas où le propriétaire d'un terrain avait perdu *de facto* la maîtrise 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 n° 1464 de 1983 de la Cour de cassation*

24. 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 arrêté d'expropriation ne soit intervenu.

25. 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 arrêté 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).

26. 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).

27. 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*

28. 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 n° 1464 de 1983 de la Cour de cassation*

**a) La prescription**

29. 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**

30. 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**

31. 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.

32. 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 la municipalité et

l'arrêté 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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*.

36. 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.

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

#### 4. La loi n°458 du 27 octobre 1988

38. Aux termes de l'article 3 de cette loi :

« 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.»

39. Interprétant l'article 3 de la loi de 1988, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 12 juillet 1990 (n° 384), a considéré :

« Par la disposition attaquée, le législateur, entre l'intérêt des propriétaires des terrains - obtenir en cas d'expropriation illégale la restitution des terrains - et l'intérêt public - concrétisé par la destination de ces biens à des finalités de constructions résidentielles publiques à des conditions favorables ou conventionnées - a donné la priorité à ce dernier intérêt. »

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

40. 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.

41. 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.

42. En vertu de la loi budgétaire n° 662 de 1996, qui fit suite à 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 %.

43. 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 européenne des Droits de l'Homme du 30 mai 2000 dans les affaires Belvedere Alberghiera et Carbonara et Ventura*

44. Par les arrêts n° 5902 et 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 précités de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

45. 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.

46. 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 passer pour 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 terrains 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 société et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu.

47. Saisi d'un recours en exécution d'une décision judiciaire définitive annulant la déclaration d'utilité publique concernant une procédure d'expropriation, vu la demande de la partie requérante tendant à obtenir la restitution du terrain entre-temps occupé et transformé, le Conseil d'Etat, dans son arrêt n° 2/2005 du 29 avril 2005 rendu en séance plénière, s'est prononcé sur le point de savoir si la transformation irréversible dudit terrain à la suite de la construction de l'ouvrage « public » pouvait constituer une raison de droit empêchant la restitution du terrain. Le Conseil d'Etat a répondu par la négative. Ce faisant, il a :

a) reconnu que le principe jurisprudentiel de l'expropriation indirecte est défaillant quant au besoin de sécurité juridique, en ce qui concerne entre autres le point de savoir à quelle date l'ouvrage public doit être considéré comme « réalisé » et donc à quelle date il y a eu transfert de propriété au bénéfice de l'Etat ;

b) salué la jurisprudence de la Cour, et notamment l'arrêt *Belvedere Alberghiera Srl c. Italie*, en affirmant que, face à une demande en restitution d'un bien illégalement occupé et transformé, l'ouvrage réalisé par les autorités publiques ne peut pas, en tant que tel, constituer un obstacle absolu à la restitution ;

c) interprété l'article 43 du Répertoire (paragraphe 55 ci-dessous) dans le sens où la non-restitution d'un terrain ne peut être admise que dans des cas exceptionnels, à savoir lorsque l'administration invoque un intérêt public particulièrement marqué à la conservation de l'ouvrage ;

d) affirmé, dans ce contexte, que l'expropriation indirecte ne saurait constituer une alternative (« *una mera alternativa* ») à une procédure d'expropriation en bonne et due forme.

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

48. 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 qui 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 et de la jurisprudence précédente en matière d'expropriation.

49. A son article 43, le Répertoire prévoit qu'en l'absence d'un arrêté 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

50. Les requérantes allèguent avoir été privées de leur terrain de manière incompatible 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. Sur la recevabilité

51. En premier lieu, le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes, faisant valoir qu'il serait prématuré de juger sur la situation dénoncée, au motif que la procédure nationale est encore pendante de sorte qu'il n'y a pas encore de jugement interne définitif.

52. En deuxième lieu, le Gouvernement soutient que les requérantes n'ont pas la qualité de victimes au sens de l'article 34 de la Convention. A cet égard, il observe que les juridictions internes ont évalué le montant du dédommagement pour la perte du terrain sans appliquer la loi n° 662 de

1996. Il s'ensuit que les juridictions internes ont réparé le préjudice subi et que les requérantes ne pourraient pas se prétendre victimes d'une violation de leur droit au respect des biens en raison du caractère inadéquat du dédommagement reconnu par les juridictions internes.

53. En dernier lieu, le Gouvernement excipe de l'incompatibilité *ratione materiae* au motif que la Cour ne peut pas renouveler l'instruction de l'affaire ni reformer les décisions des juridictions internes.

54. Les requérantes s'opposent aux exceptions du Gouvernement. En particulier, elles affirment avoir perdu la maîtrise de leur terrain en 1972 et qu'elles n'ont pas encore été indemnisées.

55. Quant à l'exception tirée de l'absence de leur qualité de victimes, elles font observer que la procédure est encore pendante.

56. La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ces trois exceptions sont étroitement liées au fond de la requête et décide de les joindre au fond. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs que celle-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

## **B. Sur le fond**

### *1. Thèses des parties*

#### **a) Le Gouvernement**

57. Le Gouvernement fait observer que, dans le cas d'espèce, il s'agit d'une occupation de terrain dans le cadre d'une procédure administrative 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 aucun arrêté d'expropriation n'a été adopté.

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

59. 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 et par la loi budgétaire n° 662 de 1996.

60. 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.

61. Le Gouvernement définit l'expropriation indirecte comme le résultat d'une interprétation systématique 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.

62. Enfin, selon le Gouvernement, le juste équilibre serait respecté, et il se réfère sur ce point à l'indemnité fixée par les juridictions internes.

**b) Les requérantes**

63. Les requérantes font observer qu'elles ont perdu la disponibilité de leur terrain depuis 1972, soit à compter du moment où le terrain a été matériellement occupé. Cette situation est devenue définitive avec la transformation irréversible du terrain. Les requérantes considèrent que, dans ces circonstances, elles ont été en substance privées de leur bien et soulignent l'illégalité de cette situation, en l'absence d'un décret d'expropriation.

64. Quant à la procédure engagée devant les juridictions civiles, celle-ci est toujours pendante. Ainsi, les requérantes n'ont pas encore obtenu une décision statuant définitivement sur la situation dénoncée et sur leur droit à réparation. En l'absence d'un tel jugement définitif, cette situation s'analyse en une situation d'illégalité continue, source d'incertitude et imprévisibilité. A cet égard, les requérantes allèguent que le principe de l'expropriation indirecte ne peut pas être considéré comme étant « prévu par la loi ». Dès lors, l'illégalité commise par la municipalité ne constitue pas seulement un manquement aux règles qui président leur droit de propriété.

*2. Appréciation de la Cour*

65. La Cour rappelle d'emblée qu'elle a joint au fond les exceptions du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes, de l'absence de qualité de victimes des requérantes et de l'incompatibilité *ratione materiae*.

66. Les parties s'accordent pour dire qu'il y a eu « privation de propriété ».

67. La Cour rappelle que, pour déterminer s'il y a eu privation de biens au sens de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, 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*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, pp. 24-25, § 63).

68. Elle rappelle que 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 c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH

1999-II). 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).

69. La Cour reste 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.

70. 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, et, tout dernièrement, dans le Répertoire des dispositions en matière d'expropriation. Ceci étant, la Cour ne perd pas de vue les applications contradictoires relevées dans l'historique de la jurisprudence, et note également des contradictions entre la jurisprudence et les textes de loi susmentionnés. Ce point de vue a d'ailleurs été adopté par le Conseil d'Etat (paragraphe 47 ci-dessus) qui, dans son arrêt n° 2 de 2005 rendu en séance plénière, a reconnu que le principe jurisprudentiel de l'expropriation indirecte n'a jamais donné lieu à une réglementation stable, complète et prévisible.

71. En outre, la Cour constate que, dans tous les cas, l'expropriation indirecte vise à entériner une situation de fait découlant des illégalités commises par l'administration, tend à régler les conséquences pour le particulier et l'administration, et permet à cette dernière de tirer bénéfice de son comportement illégal. Que ce soit en vertu d'un principe jurisprudentiel ou d'un texte de loi comme l'article 43 du Répertoire, l'expropriation indirecte ne saurait donc constituer une alternative à une expropriation en bonne et due forme (voir, sur ce point également, la position du Conseil d'Etat, paragraphe 47 ci-dessus).

72. 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.

73. La Cour constate qu'en l'espèce les requérantes ont perdu la maîtrise de leur terrain en 1972. Selon les juridictions internes l'occupation est devenue sans titre à compter de 1974 et à cette même date les requérantes ont été privées de leurs biens. La procédure devant les juridictions internes ne s'est pas encore conclue, étant donné que la procédure est toujours pendante en cassation.

74. A défaut d'un acte formel de transfert de propriété, et à défaut d'un jugement national déclarant qu'un tel transfert doit passer pour ayant eu lieu (*Carbonara et Ventura*, précité, § 80) et éclaircissant une fois pour toutes les circonstances exactes de celui-ci, la Cour estime que la perte de toute maîtrise des terrains en cause, combinée avec l'impossibilité jusqu'ici de remédier à la situation incriminée, a engendré des conséquences assez

graves pour que les requérantes aient subi une expropriation de fait incompatible avec leur droit au respect de leurs biens (*Papamichalopoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 24 juin 1993, série A n° 260-B, § 45) et non conforme au principe de prééminence du droit.

75. En conclusion, les exceptions du Gouvernement ne sauraient être retenues et il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

76. 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. »

77. Les requérantes demandent 10 000,00 EUR à titre de préjudice matériel.

78. Quant au préjudice moral, les requérantes demandent 50 000,00 EUR chacune, soit un montant global de 125 000,00 EUR.

79. En outre, les requérantes sollicitent le remboursement de 3 097,45 EUR pour les frais encourus devant les juridictions internes et 16 063,54 EUR pour le frais encourus devant la Cour.

80. Quant au dommage matériel, le Gouvernement observe d'emblée que les requérantes ne peuvent pas aspirer à un dédommagement intégral du préjudice et conteste l'application au cas d'espèce de la méthode utilisée par la Cour dans l'affaire *Carbonara et Ventura c. Italie* (satisfaction équitable) n° 24638/94, 11 décembre 2003).

81. De surcroît, le Gouvernement fait valoir que la somme demandée par les requérantes est excessive.

82. S'agissant du dommage moral, le Gouvernement fait valoir que celui-ci dépend de la durée excessive de la procédure devant les juridictions nationales. Par conséquent, il soutient que le versement d'une quelconque somme à titre d'indemnisation du dommage moral est subordonné à l'épuisement du remède Pinto.

83. S'agissant des frais de la procédure devant les juridictions internes, le Gouvernement fait valoir que la décision concernant le remboursement de ces frais relève uniquement de la compétence des juridictions nationales ; s'agissant des frais encourus devant la Cour, le Gouvernement affirme que la somme demandée est exorbitante.

84. 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 les requérantes parviennent à un accord.

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *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 requérantes 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* au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 12 janvier 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Mark VILLIGER  
Greffier adjoint

Boštjan M. ZUPANCIC  
Président