

TESTO INTEGRALE

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE PRENNA ET AUTRES c. ITALIE

(Requête n° 69907/01)

ARRÊT

STRASBOURG

9 février 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 Prenna 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,

M^{me} M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

MM. V. ZAGREBELSKY,

E. MYJER,

DAVID THOR BJÖRGVINSSON,

M^{me} I. ZIEMELE, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 19 janvier 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 69907/01) dirigée contre la République italienne et dont quatre ressortissants de cet Etat, MM. Stefano et Massimo Prenna et M^{mes} Fernanda Angeletti et Giuseppina Giorgi (« les requérants »), ont saisi la Cour le 23 avril 2001 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés par M^e R. Perticarari, avocat à Macerata. 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 8 mars 2004, la Cour (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^{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 troisième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. Les quatre requérants sont nés respectivement en 1966, 1965, 1940 et 1947 et résident à Macerata.

6. Ils ont tous hérité d'un terrain enregistré au cadastre feuille n° 66, parcelle 1147, d'environ 3 730 mètres carrés, sis à Macerata. La quatrième

requérante, quant à elle, a hérité également du terrain enregistré feuille n° 66, parcelle 207, d'environ 1 730 mètres carrés.

7. Par un arrêté du 28 juin 1988, la municipalité de Macerata, donnant exécution à une décision de la province de Macerata, ordonna l'occupation d'urgence des terrains des requérants pour une période maximale de cinq ans, en vue de leur expropriation pour la construction d'une école.

8. Le 28 juillet 1988, les terrains furent occupés matériellement et les travaux de construction furent entamés. La construction de l'école s'acheva le 29 août 1991.

9. Par une décision du 5 avril 1993, la province de Macerata prorogea la période d'occupation jusqu'au 12 avril 1995 pour permettre l'achèvement de la procédure d'expropriation.

1. La procédure devant la cour d'appel

10. Le 30 avril 1992, les requérants assignèrent la province de Macerata à comparaître devant la cour d'appel d'Ancône afin d'obtenir une indemnité d'occupation ainsi qu'une indemnité d'expropriation.

11. Par un arrêt non définitif du 30 mai 1996, la cour d'appel déclara irrecevable la demande des requérants concernant cette dernière indemnité. Elle affirma que le droit à obtenir une indemnité d'expropriation ne peut pas exister en absence d'un arrêté d'expropriation, ce dernier constituant l'acte ablatif de propriété. En revanche, elle déclara que les requérants avaient droit à une indemnité d'occupation pour la non-jouissance du terrain. Elle releva en outre que le terrain figurant à la parcelle 207 avait déjà fait l'objet d'une cession (*cessione volontaria*) à la municipalité par le *de cuius* de la quatrième requérante et avait donc été mentionné par erreur parmi les terrains à occuper. Partant, la quatrième requérante renonça à cette partie de sa demande. La cour d'appel affirma la nature non constructible du terrain des requérants figurant à la parcelle 1147 et ordonna une expertise pour la détermination de la somme à octroyer aux requérants à titre d'indemnité d'occupation.

12. L'expert nommé d'office remit son rapport le 4 juin 1997.

13. Par un arrêt du 1^{er} mars 2000, faisant application des critères établis par la loi n° 865 de 1971, la cour d'appel condamna l'administration provinciale à payer aux requérants la somme de 82 760 540 ITL [42 742,25 EUR], majorée des intérêts légaux, à titre d'indemnité d'occupation pour la période comprise entre le 28 juillet 1988 et le 12 avril 1995.

2. L'action en dommages-intérêts devant le tribunal civil

14. Entre-temps, par un acte notifié le 6 décembre 1996, les requérants introduisirent une action à l'encontre de la province de Macerata devant le tribunal civil de Macerata afin d'obtenir les dommages-intérêts découlant de l'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva*) de leur terrain.

L'administration défenderesse soutint notamment que le droit au dédommagement était prescrit.

15. La mise en état de l'affaire commença le 25 février 1997. Le tribunal ordonna une expertise technique visant à évaluer la valeur du terrain et à établir le moment de la transformation irréversible du bien. Le rapport d'expertise, déposé le 4 octobre 1999, indiquait que la valeur vénale du terrain à la date de l'occupation matérielle, à savoir le 28 juillet 1988, était de 261 100 000 ITL [134 846,89 EUR], (70 000 liras/m² pour 3 730 m²). Il indiquait en outre que la transformation irréversible du terrain avait eu lieu entre le début de 1990 et août 1991.

16. Il ressort du dossier que la procédure est à ce jour pendante devant le tribunal de Macerata.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

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

17. 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.

18. 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* »)

19. 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*

20. 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.

21. 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).

22. 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).

23. 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*

24. 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

25. 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

26. 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

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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*.

32. 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.

33. 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

34. 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.»

35. 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

36. 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.

37. 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.

38. 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 %.

39. 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

40. 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.

41. 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.

42. 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.

43. 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 »)*

44. 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.

45. 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

46. Les requérantes allèguent avoir été privées de leurs terrains 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

47. 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.

48. Les requérants s'opposent à l'exception du Gouvernement. Ils font valoir que la procédure devant les juridictions nationales est encore pendante plus de dix-sept ans après l'occupation de leurs terrains et qu'aucun dédommagement pour la perte de celui-ci n'a encore été versé.

49. La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que l'exception est étroitement liée au fond de la requête et décide de la joindre au fond. Elle constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs que celle-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) Le Gouvernement

50. 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. 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.

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

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

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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 la municipalité, 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 la municipalité ne concerne que la forme, à savoir un manquement aux règles qui président à la procédure administrative.

57. 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.

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

b) Les requérants

59. Les requérants s'opposent aux arguments du Gouvernement et, se référant à la jurisprudence de la Cour dans les affaires *Belvedere Alberghiera c. Italie* et *Carbonara et Ventura c. Italie* (arrêts du 30 mai 2000, CEDH 2000-VI), font valoir l'incompatibilité du mécanisme de l'expropriation indirecte avec le principe de légalité.

2. Appréciation de la Cour

60. 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*.

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

62. 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 la situation équivalait à une expropriation de fait (*Sporrong et Lönnroth*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, pp. 24-25, § 63).

63. 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).

64. 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.

65. 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. Cela 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 43 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.

66. 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 voie alternative à une expropriation en bonne et due forme (voir, sur ce point également, la position du Conseil d'Etat, paragraphe 43 ci-dessus).

67. 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.

68. La Cour constate qu'en l'espèce les requérantes ont perdu la maîtrise de leur terrain en 1988 et que celui-ci a été transformé de manière irréversible en 1991. La procédure devant les juridictions internes ne s'est pas encore conclue, étant donné que la procédure est toujours pendante en première instance.

69. 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.

70. 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

71. 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. »

72. Les requérants demandent 134 846,89 EUR, à titre de préjudice matériel, soit la valeur des terrains litigieux au moment de l'occupation matérielle, majorée des intérêts légaux.

73. Ils demandent 20 000 EUR chacun à titre de préjudice moral.

74. Enfin, les requérants réclament 9 857,09 EUR pour le remboursement des frais encourus devant la cour d'appel d'Ancône et 13 457,36 EUR pour les frais encourus devant le tribunal de Macerata. Ils demandent 13 358,59 EUR pour le remboursement des frais de la procédure devant la Cour.

75. Quant au dommage matériel, le Gouvernement observe d'emblée que les requérants 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). De surcroît, il fait valoir que la somme demandée par les requérants est excessive.

76. 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. De plus, il souligne que la somme demandée par les requérants est excessive et que ces derniers ont quantifié une telle indemnité de manière vague et imprécise.

77. 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.

78. 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 requérants parviennent à un accord.

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

1. *Joint* au fond l'exception du Gouvernement et la rejette ;
2. *Déclare* la requête recevable ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
4. *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 9 février 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Mark VILLIGER
Greffier adjoint

Boštjan M. ZUPANCIC
Président