

**TESTO ORIGINALE**

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE DE SCISCIO c. ITALIE**

*(Requête n° 176/04)*

ARRÊT

STRASBOURG

20 avril 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 de Sciscio c. Italie,**

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

M. C.L. ROZAKIS, *président*,

M<sup>me</sup> F. TULKENS,

M. P. LORENZEN,

M<sup>me</sup> N. VAJIC,

MM. V. ZAGREBELSKY,

D. SPIELMANN,

S.E. JEBENS, *juges*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 30 mars 2006,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 176/04) dirigée contre la République italienne et dont deux ressortissants de cet Etat, M. Antonio de Sciscio (« le requérant ») et M<sup>me</sup> Giuseppa Corbo (« la requérante »), ont saisi la Cour le 5 décembre 2003 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<sup>e</sup> L. Crisci, avocat à Bénévent. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I. M. Braguglia, et par son coagent, M. F. Crisafulli.

3. Le 28 avril 2005, la première section a déclaré la requête partiellement irrecevable en ce qui concerne la requérante et a décidé de communiquer au Gouvernement le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 en ce qui concerne le requérant. 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.

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

4. Le requérant est né en 1946 et réside à Bénévent.

5. Le requérant était propriétaire d'un terrain de 3 478 mètres carrés destiné à la construction de structures commerciales, sis à Bénévent et enregistré au cadastre, feuille 16, parcelle 109.

6. Par un arrêté du 21 mars 1990, le Ministère des travaux publics approuva le projet de construction d'une route sur ce terrain.

7. Par un arrêté du 19 août 1991, le Préfet de Bénévent autorisa la société D. F. (« société concessionnaire ») à occuper d'urgence une partie du

terrain, à savoir 483 mètres carrés, pour une période maximale de cinq ans à compter de l'occupation matérielle, en vue de son expropriation, afin de procéder à la construction de ladite route.

8. Le 11 octobre 1991, la société concessionnaire procéda à l'occupation matérielle du terrain.

9. Par un arrêté du 18 novembre 1997, le Préfet de Bénévent décréta l'expropriation d'une partie du terrain occupé, à savoir 412 mètres carrés.

#### *1. La procédure devant les juridictions administratives*

10. Par un jugement déposé au greffe le 7 avril 1993, le tribunal administratif (« TAR ») de la Campanie annula l'arrêté du Préfet de Bénévent du 19 août 1991, ainsi que l'arrêté du Ministère des travaux publics du 21 mars 1990.

11. Par un arrêt déposé au greffe le 11 décembre 1997, le Conseil d'Etat cassa le jugement du TAR, statuant que les mesures attaquées avaient été adoptées conformément au droit interne.

#### *2. La procédure devant les juridictions civiles*

12. Entre-temps, par un acte d'assignation notifié le 14 décembre 1995, le requérant avait assigné le Ministère des travaux publics et l'Entreprise nationale des Ponts et Chaussées (« ANAS ») devant le tribunal de Naples. Il faisait valoir que l'occupation était illégale *ab initio*, compte tenu du jugement du TAR du 27 janvier 1993. Toutefois, le requérant estimait qu'à la suite de l'achèvement de l'ouvrage public, son droit de propriété avait été neutralisé et par conséquent il demandait un dédommagement pour la perte du terrain.

13. Par un acte du 19 juin 1996, la société concessionnaire se constitua dans la procédure.

14. Au cours de la procédure, une expertise fut déposée au greffe. Selon l'expert, la valeur vénale du terrain au 11 octobre 1996, à savoir au moment de l'expiration du délai d'occupation autorisée, était de 21 735 000 ITL, soit 45 000 ITL le mètre carré. En outre, l'expert évalua à 60 272 465 ITL au 11 octobre 1991, à savoir au moment de l'occupation matérielle, la valeur des œuvres sises sur le terrain et détruites au cours des travaux.

15. Par un jugement déposé au greffe le 3 mai 2002, le tribunal de Naples statua que, compte tenu de l'arrêt du Conseil d'Etat déposé au greffe le 11 décembre 1997, l'occupation du terrain ne pouvait pas être considérée comme illégale *ab initio*. Selon le tribunal, le requérant devait être considéré comme ayant été privé de son terrain en application du principe de l'expropriation indirecte à compter du 11 octobre 1996, à savoir au moment de l'expiration du délai d'occupation autorisée, et le décret d'expropriation du 18 novembre 1997 était par conséquent tardif.

16. A la lumière de ces considérations, le tribunal condamna l'Entreprise nationale des Ponts et Chaussées à verser au requérant un dédommagement égal à la valeur vénale du terrain indexée au jour du prononcé, à savoir 24 230 178 ITL, plus intérêts. En outre, le tribunal condamna l'Entreprise

nationale des Ponts et Chaussées à verser au requérant un dédommagement égal à la valeur des œuvres sises sur le terrain et détruites au cours des travaux, indexée au jour du prononcé, soit 83 127 783 ITL, plus intérêts.

17. Il ressort du dossier que ce jugement acquit force de chose jugée le 18 juin 2003.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

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

18. 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 arrêté d'expropriation formelle doit être pris.

19. 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* »)

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

21. 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.

22. 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).

23. 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).

24. 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*

25. 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**

26. 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**

27. 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 devient 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**

28. 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.

29. 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 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.

30. 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.

31. 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.

32. 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*.

33. 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.

34. Il convient de comparer cette jurisprudence avec la loi n° 458 de 1988 (paragraphe 35-36 ci-dessous) et avec le Répertoire des dispositions sur l'expropriation, entré en vigueur le 30 juin 2003 (paragraphe 45-46 ci-dessous).

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

35. 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. »

36. 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

37. 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.

38. 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.

39. 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 perspective, 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 %.

40. 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.*

41. 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 de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

42. 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.

43. 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 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, elle 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.

44. 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 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 46 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 »)*

45. 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 n'est donc pas applicable 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.

46. 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

47. Le requérant allègue avoir été privé de son 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. Sur la recevabilité

48. En premier lieu, le Gouvernement fait valoir que le requérant n'a pas qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention, compte tenu de ce que le tribunal a reconnu à celui-ci une somme égale à la valeur vénale du terrain.

49. En deuxième lieu, le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes basée sur deux volets.

50. S'agissant du premier volet, dans la mesure où le requérant pourrait soutenir que le montant accordé par le tribunal de Naples ne correspond pas à la valeur vénale réelle du terrain, le Gouvernement fait observer que le requérant aurait dû attaquer le jugement de cette juridiction devant la cour d'appel compétente.

51. Quant au deuxième volet, dans la mesure où le requérant évoque le temps écoulé entre la perte du terrain et la liquidation du dédommagement, le Gouvernement fait valoir que le requérant n'a pas entamé une action au sens de la loi Pinto.

52. Le requérant s'oppose à la thèse du Gouvernement.

53. La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ces exceptions sont étroitement liées au fond de la requête et décide de les 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. Il convient donc de la déclarer recevable.

#### B. Sur le fond

##### 1. Thèses des parties

###### a) Le Gouvernement

54. Dans ces observations, le Gouvernement fait observer qu'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 décret d'expropriation n'a été adopté.

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

56. Deuxièmement, la privation du bien telle que résultant de l'expropriation indirecte serait « prévue par la loi ». Le principe de l'expropriation indirecte devrait 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.

57. 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.

58. A cet égard, le Gouvernement rappelle que la jurisprudence de la Cour a reconnu que l'idée de loi recouvre les principes généraux énoncés ou impliqués par elle (*Winterwerp c. Pays-Bas*, arrêt du 24 octobre 1979, série A n° 33 § 45) ainsi que du droit non écrit (voir l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1) du 26 avril 1979, série A n° 30, § 47).

59. Il s'ensuit que la jurisprudence consolidée de la Cour de cassation ne saurait être exclue de la notion de loi au sens de la Convention.

60. Le Gouvernement rappelle que dans une affaire allemande (*Forrer-Niedenthal c. Allemagne*, arrêt du 20 février 2003) la Cour a considéré une loi allemande de 1997 comme suffisante, malgré son imprévisibilité manifeste, pour fournir une base légale aux décisions qui ont privé la requérante de toute protection contre l'atteinte portée à sa propriété. Le Gouvernement demande à la Cour d'appliquer le même critère de jugement à la présente affaire.

61. S'agissant de la qualité de la loi, le Gouvernement reconnaît que le fait qu'un décret d'expropriation n'ait pas été prononcé est en soi un manquement aux règles qui président à la procédure administrative.

62. Toutefois, compte tenu de ce que le terrain a été transformé de manière irréversible en raison de la construction d'une œuvre d'utilité publique, la restitution de celui-ci n'est plus possible.

63. Le Gouvernement définit l'expropriation indirecte comme le résultat d'une interprétation systématique par les juges 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 répond à l'utilité publique.

64. Quant à l'exigence de garantir un juste équilibre entre le sacrifice imposé aux particuliers et la compensation octroyée à ceux-ci, le Gouvernement reconnaît que l'administration est tenue d'indemniser le particulier.

65. Cependant, cette indemnisation 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.

**b) Le requérant**

66. Le requérant fait observer que l'expropriation indirecte est un mécanisme qui permet à l'autorité publique d'acquérir un bien en toute illégalité.

67. Le requérant dénonce un manque de clarté, prévisibilité et précision des principes et des dispositions appliqués à son cas au motif qu'un principe jurisprudentiel, tel que celui de l'expropriation indirecte, ne suffit pas à satisfaire au principe de légalité.

*2. Appréciation de la Cour*

**a) Sur l'existence d'une ingérence**

68. La Cour rappelle d'emblée qu'elle a joint au fond les exceptions du Gouvernement tirées de l'absence de qualité de victime du requérant et du non-épuisement des voies de recours internes.

69. La Cour rappelle que, pour déterminer s'il y a eu « privation de biens », 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 cette situation équivalait à une expropriation de fait (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, pp. 24-25, § 63).

70. La Cour relève que, en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, le tribunal de Naples a considéré le requérant comme étant privé de son bien à compter de l'expiration du délai d'occupation autorisée. 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 le jugement du tribunal de Naples 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*, précité, § 61, et *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 77, CEDH 1999-VII).

71. 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 c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II, et *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 107, CEDH 2000-I).

72. Dès lors, la Cour n'estime pas opportun de fonder son raisonnement sur la simple évaluation du montant de la réparation accordée au requérant (*Carbonara*, précité, § 62).

**b) Sur le respect du principe de légalité**

73. 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).

74. Dans les arrêts *Belvedere Alberghiera srl* et *Carbonara et Ventura* précités, 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, ce qui compte étant – en tout état de cause – que la base légale réponde aux critères de prévisibilité, accessibilité et 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.

75. 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 la loi n° 662 de 1996, et, tout dernièrement, dans le Répertoire des dispositions en matière d'expropriation. Cela étant, la Cour ne perd pas de vue les applications contradictoires qui ont lieu dans le développement de la jurisprudence. Ce point de vue a d'ailleurs été adopté par le Conseil d'Etat (paragraphe 44 ci-dessus) qui, dans son arrêt n° 2 de 2005 rendu en séance plénière, a reconnu que l'expropriation indirecte n'a jamais donné lieu à une réglementation stable, complète et prévisible.

76. La Cour relève également des contradictions entre la jurisprudence et les textes de loi écrits susmentionnés. A titre d'exemple, elle note que s'il est vrai que la jurisprudence a exclu, à compter de 1996-1997, que l'expropriation indirecte puisse intervenir lorsque la déclaration d'utilité publique a été annulée, il est également vrai que le Répertoire a tout dernièrement prévu 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.

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

78. 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 depuis le début ou d'une illégalité survenue par la suite. En effet, dans tous les cas, l'expropriation indirecte tend à entériner une situation de fait découlant des illégalités commises par l'administration, à régler les conséquences pour le particulier et pour l'administration, au bénéfice de celle-ci. 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, le point de vue du Conseil d'Etat, au paragraphe 44 ci-dessus).

79. 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.

80. 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.

81. 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).

82. 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.

83. Dans la présente affaire, la Cour relève qu'en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions italiennes ont considéré le requérant privé de son bien à compter de l'expiration du délai d'occupation autorisée, 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 – le jugement du tribunal de Naples ayant acquis force de chose jugée – 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 sanctionnée. Par conséquent, le requérant n'a eu la « sécurité

juridique » concernant la privation du terrain qu'à partir de juin 2005, date à laquelle le jugement du tribunal de Naples est devenu définitif.

84. La Cour observe ensuite que la situation en cause a permis à l'administration de tirer parti d'une occupation de terrain illégale. En d'autres termes, l'administration a pu s'approprier d'un terrain au mépris des règles régissant l'expropriation en bonne et due forme, et, entre autres, sans qu'une indemnité soit mise en parallèle à la disposition de l'intéressé.

85. 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 du requérant.

86. Dès lors, les exceptions tirées de l'absence de qualité de victime et du non-épuisement des voies de recours internes 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

87. 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. »

88. Au titre de préjudice matériel, le requérant sollicite d'abord le versement d'une somme correspondant à la valeur vénale du terrain en 2005, à savoir 521 700 EUR.

89. De plus, il demande le versement de 720 000 EUR, somme correspondant à la plus-value apportée par la construction de l'ouvrage public sur le terrain.

90. En outre, il réclame la somme de 680 000 EUR pour non-jouissance du terrain, ainsi que les sommes de 580 000 EUR et 3 730 000 EUR au titre d'indemnité pour l'interruption de l'activité commerciale exercée respectivement par lui et par sa femme sur le terrain litigieux.

91. Au titre de préjudice moral, le requérant sollicite le versement d'une indemnité de 345 000 EUR.

92. Enfin, le requérant demande 28 874,97 EUR pour frais de procédure devant les juridictions internes et 37 302,85 EUR pour frais de procédure devant la Cour, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et contributions à la caisse de prévoyance des avocats (CPA) en sus.

93. Le Gouvernement fait d'abord valoir que le requérant a été intégralement dédommagé et par conséquent ne peut plus réclamer de sommes supplémentaires au titre de préjudice matériel.

94. En tout état de cause, le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas étayé son évaluation de la valeur vénale du terrain en 2005 et il fait valoir que celle-ci doit être quantifiée en 17 088,54 EUR, conformément aux résultats de l'expertise déposée au cours de la procédure devant le tribunal de Naples.

95. En outre, le Gouvernement fait valoir que le requérant n'aurait pas droit à la plus value apportée par la construction de l'ouvrage public et qu'en tout état de cause la somme demandée à ce titre est exorbitante.

96. Quant aux sommes réclamées pour la cessation de l'activité commerciale sur le terrain, ainsi que pour non-jouissance du terrain, le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas étayé ses demandes.

97. S'agissant du préjudice moral, le Gouvernement estime que la somme demandée par le requérant est excessive et s'en remet à la sagesse de la Cour.

98. Enfin, le Gouvernement fait valoir que les frais des procédures internes ne sont pas dus et que les frais concernant la procédure devant la Cour sont excessifs.

99. 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. *Joint au fond* les exceptions du Gouvernement et les 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 le requérant à lui adresser par écrit, dans les 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 20 avril 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN  
Greffier

Christos ROZAKIS  
Président