

TESTO INTEGRALE

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE IMMOBILIARE PODERE TRIESTE S.R.L. c. ITALIE

(Requête n° 19041/04)

ARRÊT

STRASBOURG

16 novembre 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 Immobiliare Podere Trieste S.R.L. c. Italie,

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

M. C.L. ROZAKIS, *président*,

M^{me} N. VAJIC,

MM. A. KOVLER,

V. ZAGREBELSKY,

K. HAJIYEV,

D. SPIELMANN,

S.E. JEBENS, *juges*,

et de M. S. QUESADA, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 24 octobre 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 19041/04) dirigée contre la République italienne et dont une société de droit italien, la société Immobiliare Podere Trieste (« la requérante »), a saisi la Cour le 24 mai 2004 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée par M^{es} N. Paoletti et A. Mari, avocats à Rome. 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 15 septembre 2005, la Cour (première section) a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant de l'article 29 § 3 de la Convention, 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. La requérante est une personne morale ayant siège à Rome.

5. Elle était propriétaire d'un terrain constructible de 213 900 mètres carrés sis à Rome et enregistré au cadastre, feuille 351, parcelles 10, 11, 12, 13, 14, 15, 42, 71, 72, 74 et 315.

6. Par des arrêtés des 6 mai 1981, 10 décembre 1981, 2 mars 1982 et 28 septembre 1982, le conseil municipal de Rome approuva un projet de

construction d'habitations à loyer modéré, d'un pôle d'activités et d'un centre religieux sur le terrain de la requérante.

7. Par un arrêté du 28 août 1984, la municipalité de Rome ordonna l'occupation d'urgence du terrain de la requérante, pour une période maximale de quatre ans à compter de l'occupation matérielle, en vue de son expropriation, afin de procéder à la construction des habitations à loyer modéré, du pôle d'activités et du centre religieux.

8. Le 5 novembre 1984, la municipalité de Rome procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction.

1. La première procédure devant les juridictions administratives

9. Entre-temps, par un recours du 19 octobre 1984, la requérante avait introduit devant le tribunal administratif régional du Latium (« TAR ») une action visant à obtenir l'annulation de l'arrêté de la ville de Rome du 28 août 1984, ainsi que des arrêtés par lesquels le conseil municipal avait approuvé le projet de construction.

10. Par un jugement déposé au greffe le 20 juillet 1991, le TAR accueillit le recours de la requérante et annula les arrêtés attaqués, faisant notamment valoir que ceux-ci n'avaient pas été adoptés conformément à la législation en vigueur en la matière.

11. Par un acte notifié le 10 janvier 1992, la municipalité de Rome interjeta appel de ce jugement devant le Conseil d'État.

12. Par un arrêt déposé au greffe le 30 septembre 1995, le Conseil d'État rejeta l'appel de la municipalité de Rome pour tardiveté.

13. A la suite de ce dernier arrêt, la municipalité de Rome ne procéda pas à la restitution du terrain litigieux. Par conséquent, par un recours notifié le 25 juillet 2000, la requérante introduisit devant le TAR une action en exécution de l'arrêté du TAR du 20 juillet 1991, visant à obtenir la restitution du terrain en raison de l'annulation de l'arrêté qui en autorisait l'occupation.

14. Par un jugement déposé au greffe le 10 octobre 2001, le TAR rejeta le recours de la requérante, au motif qu'aux termes de la législation applicable, à la suite de l'annulation de l'arrêté autorisant l'occupation du terrain, la requérante n'avait pas le droit d'obtenir la restitution de celui-ci mais seulement un dédommagement.

15. Par un acte notifié le 7 février 2002, la requérante interjeta appel de ce jugement devant le Conseil d'État, demandant la restitution du terrain.

16. Par un arrêt déposé au greffe le 25 novembre 2003, le Conseil d'État rejeta l'appel de la requérante, au motif que la restitution du terrain était devenue impossible en raison de sa transformation irréversible par l'effet des travaux de construction des ouvrages publics.

17. Par un recours notifié le 23 mars 2004, la requérante introduisit devant une autre section du Conseil d'État un recours en révocation envers l'arrêt déposé au greffe le 25 novembre 2003.

18. Par un arrêt déposé au greffe le 18 mai 2005, le Conseil d'État rejeta ce recours en révocation.

2. La deuxième procédure devant les juridictions administratives

19. Entre-temps, par un recours notifié le 12 juillet 1999, la requérante avait introduit devant le TAR une action visant à obtenir l'annulation des arrêtés des 19 juillet 1983, 17 février 1984, 19 juillet 1984 et 30 novembre 1984 par lesquelles la municipalité de Rome avait autorisé la construction des habitations à loyer modéré.

20. Il ressort du dossier que cette procédure est toujours pendante.

3. La première procédure devant les juridictions civiles

21. Par un premier acte d'assignation notifié les 1^{er} et 2 mars 1990, la requérante introduisit devant le tribunal de Rome une action en dommages - intérêts à l'encontre de la municipalité de Rome. Elle faisait valoir que l'occupation de la partie du terrain destinée à la construction d'habitations à loyer modéré était illégale au motif que celle-ci s'était prolongée au-delà du délai autorisé et que les travaux de construction s'étaient terminés sans qu'il fût procédé à l'expropriation et au paiement d'une indemnité. Elle réclamait une somme correspondant à la valeur vénale de cette partie du terrain.

22. Par un deuxième acte d'assignation notifié le 5 février 1997, la requérante introduisit devant le tribunal de Rome une action à l'encontre de la municipalité de Rome visant à obtenir la restitution de la partie du terrain destinée à la construction d'habitations à loyer modéré, compte tenu de l'annulation par les juridictions administratives de l'arrêté autorisant l'occupation de celui-ci.

23. A une date non précisée, le tribunal de Rome ordonna la réunion des deux procédures.

24. Il ressort du dossier que cette procédure est toujours pendante.

4. Les autres procédures devant les juridictions civiles

25. Entre-temps, par des actes d'assignation notifiés respectivement les 21 mars 2000, 10 janvier 2002, 11 janvier 2002, 31 janvier 2002, 1^{er} février 2002, 2 février 2002, 6 février 2002, 7 février 2002, 25 mars 2002, 26 mars 2002, 27 mars 2002, 3 avril 2002 et 22 novembre 2002, la requérante avait introduit devant le tribunal de Rome treize actions à l'encontre de la municipalité de Rome, des sociétés chargées d'édifier le pôle d'activités et des autorités religieuses chargées de la construction du centre religieux. Elle faisait valoir que l'occupation de la partie du terrain destinée à la construction du pôle d'activités et du centre religieux était illégale et elle demandait par conséquent la restitution de celle-ci, ainsi qu'un dédommagement et une indemnité de non-jouissance.

26. Il ressort du dossier que ces procédures sont toujours pendantes.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

27. Le droit interne pertinent se trouve décrit dans l'arrêt *Serrao c. Italie* (n° 67198/01, 13 octobre 2005).

EN DROIT

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

28. La requérante allègue avoir été privée 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 États 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

29. Le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes, faisant valoir que les procédures devant les juridictions internes sont toujours pendantes.

30. La requérante s'oppose à l'exception du Gouvernement.

31. La Cour rappelle qu'elle a rejeté des exceptions semblables dans les affaires *Colacrai c. Italie* (n° 2) (n° 63868/00, 15 juillet 2005), *Colacrai c. Italie* (n° 1) (n° 63296/00, 13 octobre 2005), *Colazzo c. Italie* (n° 63633/00, 13 octobre 2005), *Serrilli c. Italie* (n°s 77823/01, 77827/01 et 77829/01, 17 novembre 2005), *Serrilli c. Italie* (n° 77822/01, 6 décembre 2005), *Giacobbe et autres c. Italie* (n° 16041/02, 15 décembre 2005), *Sciarrotta c. Italie* (n° 14793/02, 12 janvier 2006), *Izzo c. Italie* (n° 20935/03, 2 mars 2006), *Gianni et autres c. Italie* (n° 35941/03, 30 mars 2006). Elle n'aperçoit aucun motif de déroger à ses précédentes conclusions et rejette donc l'exception en question.

32. La Cour constate que le grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs que celui-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) Le Gouvernement

33. D'emblée, le Gouvernement renvoie aux arguments déjà soumis à la Cour dans d'autres affaires similaires en matière d'expropriation indirecte.

34. En tout état de cause, il fait valoir que, compte tenu de ce qu'il n'y a pas encore de jugement interne définitif, la question de savoir si l'occupation du terrain a été suivie d'une déclaration d'utilité publique valable et efficace ou si elle doit être considérée comme illégale depuis le début, reste ouverte.

b) La requérante

35. La requérante s'oppose à la thèse du Gouvernement.

36. Elle fait notamment valoir qu'elle a été privée de son terrain depuis plus de vingt ans, en l'absence d'un décret d'expropriation et de tout dédommagement.

2. Appréciation de la Cour

37. Pour la requérante, il y a eu perte de disponibilité totale du terrain sans décret d'expropriation ni indemnisation, si bien qu'en substance il y aurait eu une expropriation de fait.

38. Pour le Gouvernement, la requérante a été privée de son bien à compter du moment où celui-ci a été irréversiblement transformé ou, en tout cas, à partir du moment qui sera retenu par les juridictions nationales comme moment du transfert de propriété.

39. 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 ladite 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).

40. 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).

41. La Cour renvoie à sa jurisprudence en matière d'expropriation indirecte (*Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, n° 31524/96, CEDH 2000-VI, et *Carbonara et Ventura c. Italie*, n° 24638/94, CEDH 2000-VI ; parmi les arrêts plus récents, voir *Acciardi et Campagna c. Italie*, n° 41040/98, 19 mai 2005, *Pasculli c. Italie*, n° 36818/97, 17 mai 2005, *Scordino c. Italie (n° 3)*, n° 43662/98, 17 mai 2005, *Serrao c. Italie*, n° 67198/01, 13 octobre 2005, *La Rosa et Alba c. Italie (n° 1)*, n° 58119/00, 11 octobre 2005, et *Chirò c. Italie (n° 4)*, n° 67196/01, 11 octobre 2005), selon laquelle l'expropriation indirecte méconnaît le principe de légalité au motif qu'elle n'est pas apte à assurer un degré suffisant de sécurité juridique et qu'elle permet en général à l'administration de passer outre les règles fixées en matière d'expropriation. En effet, dans tous les cas, l'expropriation indirecte vise 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.

42. La Cour relève qu'en l'espèce la requérante a perdu la disponibilité du terrain à compter de son occupation en 1984 et que des ouvrages publics ont été par la suite construits sur celui-ci. Les procédures entamées par la requérante sont actuellement pendantes devant le tribunal de Rome.

43. A défaut d'un acte formel de transfert de propriété susceptible de déployer ses effets et à défaut d'un jugement national déclarant qu'un tel transfert doit être considéré comme réalisé (*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 disponibilité du terrain en question, combinée avec l'impossibilité jusqu'ici de remédier à la situation incriminée, a engendré des conséquences assez graves pour que la requérante ait subi une expropriation de fait, incompatible avec son droit au respect de ses 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.

44. En conclusion, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 6 § 1 DE LA CONVENTION ET 1 DU PROTOCOLE N° 1

45. La requérante se plaint de l'impossibilité d'obtenir la restitution du terrain litigieux. Elle invoque l'article 1 du Protocole n° 1 et l'article 6 § 1 de la Convention, qui, dans ses parties pertinentes, se lit ainsi :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

46. A titre préliminaire, le Gouvernement soutient que la requérante doit être considérée comme privée de son terrain en vertu du principe de

l'expropriation indirecte et que l'impossibilité de restitution du bien est partie intégrante et indissociable d'un tel mécanisme.

47. Il s'ensuit qu'une fois tranchée la question concernant la conformité de l'expropriation indirecte avec les principes de la Convention, il ne s'imposerait pas à la Cour d'examiner séparément la présente question.

48. En tout état de cause, le Gouvernement fait valoir que l'annulation par les juridictions administratives des arrêtés autorisant l'occupation du terrain ne pourrait pas entraîner la restitution de celui-ci. Dès lors, dans la présente affaire il n'y aurait aucune décision interne définitive qui ordonnerait la restitution du terrain et que l'État n'aurait pas exécutée.

49. La requérante s'oppose à la thèse du Gouvernement, faisant notamment valoir qu'après l'annulation par les juridictions internes des arrêtés autorisant l'occupation du terrain, aucun nouveau arrêté autorisant une telle occupation n'a été adopté.

50. La Cour relève que ce grief est lié à celui examiné ci-dessus et doit donc aussi être déclaré recevable.

51. La Cour vient de constater, sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, que la situation dénoncée par la requérante n'est pas conforme au principe de légalité. Eu égard aux motifs ayant amené la Cour à ce constat de violation (paragraphe 37 à 44 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu, en l'espèce, violation des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1.

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

52. 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. »

53. S'agissant du préjudice matériel, la requérante demande en voie principale la restitution du terrain et une indemnité pour non-jouissance du terrain, qu'elle évalue à 56 616 062,10 EUR.

54. En voie subordonnée, dans le cas où une telle restitution ne serait pas possible, faisant notamment référence aux affaires *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50) (arrêt du 31 octobre 1995, série A n° 330-B), *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie* (satisfaction équitable) (n° 31524/96, 30 octobre 2003), et *Carbonara et Ventura c. Italie* (satisfaction équitable) (n° 24638/94, 11 décembre 2003) la requérante sollicite le versement d'un dédommagement de 163 823 229,10 EUR, égal à la valeur vénale actuelle du terrain assortie de la plus-value apportée par les ouvrages entre-temps réalisés sur celui-ci.

55. A titre de préjudice moral, la requérante demande le versement de 60 000 EUR.

56. Enfin, elle sollicite le versement de 62 715,25 EUR pour les frais des procédures devant les juridictions internes et elle demande à la Cour de quantifier en équité les frais de la procédure à Strasbourg.

57. Quant au préjudice matériel, le Gouvernement conteste d'emblée les modalités de calcul du dommage matériel employées dans les arrêts sur la satisfaction équitable *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie* (précité) et *Carbonara et Ventura c. Italie* (précité).

58. En outre, le Gouvernement fait valoir que les juridictions internes pourront reconnaître à la requérante un dédommagement égal à la valeur vénale du terrain et fait valoir qu'en tout état de cause les sommes réclamées par la requérante seraient excessives.

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

60. Quant aux frais de la procédure devant les juridictions nationales, le Gouvernement soutient que ceux-ci doivent être remboursés dans le cadre de cette dernière procédure et non pas de celle devant la Cour.

61. S'agissant des frais de la procédure à Strasbourg, le Gouvernement soutient que la requérante n'a pas étayé sa demande

62. 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 la requérante 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* qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief tiré des articles 6 § 1 de la Convention et 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 la requérante 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 16 novembre 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago QUESADA
Greffier adjoint

Christos ROZAKIS
Président