

TESTO INTEGRALE

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE PREZIOSI c. ITALIE

(Requête n° 67125/01)

ARRÊT

STRASBOURG

5 octobre 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 Preziosi 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,

C. BIRSAN,

V. ZAGREBELSKY,

M^{me} A. GYULUMYAN,

M. E. MYJER,

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

et de M^{me} F. ARACI, *greffière adjointe de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 14 septembre 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 67125/01) dirigée contre la République italienne et dont trois ressortissants de cet Etat, M^{mes} Elsa et Gerarda Preziosi et M. Dionigi Preziosi (« les requérants »), ont saisi la Cour les 15 février 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^c A. Barra, avocat à Avellino. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I. M. Braguglia, et par son coagent, M. N. Lettieri.

3. Le 24 juin 2004, la Cour (première section) a déclaré la requête partiellement irrecevable et a décidé de communiquer les griefs tirés des articles 1 du Protocole n° 1 et 6 § 1 de la Convention (équité de la procédure) au Gouvernement. Se prévalant 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 requérants sont nés respectivement en 1930, 1909 et 1928 et résident à Roma.

6. Les requérants étaient propriétaires d'un terrain de 4 875 mètres carrés, sis à Avellino.

7. Par un arrêté du 8 novembre 1979, la municipalité d'Avellino autorisa l'occupation d'urgence dudit terrain pour une période maximale de cinq ans en vue de son expropriation, afin de procéder à la construction de logements HLM.

8. Le 7 janvier 1980, l'IACP (*Institut autonome de gestion des HLM*) occupa matériellement le terrain et entama les travaux de construction.

9. Par un acte du 30 juillet 1985, les requérant assignèrent la municipalité d'Avellino et l'IACP à comparaître devant le tribunal d'Avellino. Ils firent valoir que l'occupation se poursuivait au-delà de la période autorisée sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle du terrain et au paiement d'une indemnité. Ils demandèrent un dédommagement pour l'occupation abusive et revendiquèrent une indemnité pour la période d'occupation licite.

10. La municipalité et l'IACP se constituèrent dans la procédure. Ils firent valoir que l'occupation du terrain demeurait légitime, la période autorisée n'ayant pas encore expiré. La municipalité, quant à elle, excipa qu'elle n'avait pas qualité pour être citée comme partie défenderesse dans l'affaire (*legittimazione passiva*).

11. A une date non précisée, le tribunal ordonna une expertise. Celle-ci fut déposée au greffe le 31 mars 1987.

12. Par un jugement du 6 novembre 1991, le tribunal d'Avellino accueillit les demandes des requérants. Rejetant l'exception soulevée par la municipalité, le tribunal déclara d'emblée la responsabilité solidaire des deux parties défenderesses. Quant au fond, il soutint la nature constructible du terrain des requérants et affirma que le délai d'occupation autorisée avait pris fin le 7 janvier 1985 et qu'à compter de cette date les requérants devaient être considérés comme ayant été privés de leur terrain par l'effet de la construction de l'ouvrage public, en vertu du principe de l'expropriation indirecte.

Enfin, le tribunal releva que la superficie réellement intéressée par les travaux était de 4 536 mètres carrés.

13. Le tribunal condamna la municipalité et l'IACP à payer aux requérants la somme de 394 109 450 ITL à titre de dédommagement, à savoir la valeur marchande du terrain au moment de l'occupation réévaluée. En outre, il fixa le montant de l'indemnité pour l'occupation licite à octroyer aux requérants à 68 040 000 ITL, majorée des intérêts légaux.

14. Par actes notifiés le 26 mars 1992, la municipalité d'Avellino et les requérants attaquèrent le jugement du tribunal devant la cour d'appel de Naples. L'administration fit valoir à nouveau qu'elle ne saurait être considérée comme partie intéressée à la procédure. En outre, elle soutint que la demande des requérants était de toute manière irrecevable, car présentée avant que le délai autorisé pour l'expropriation ne fût expiré. Par ailleurs, elle contesta les sommes qui leur avaient été accordées. Les requérants quant à eux contestèrent les sommes octroyées par le tribunal.

15. Le 15 mars 1995, la cour d'appel de Naples reforma partiellement le jugement du tribunal. Elle déclara la responsabilité de l'IACP quant au dédommagement pour l'occupation abusive, tandis que la municipalité d'Avellino devait être considérée seule responsable pour la demande d'indemnité.

16. Quant aux sommes à octroyer aux requérants, la cour d'appel confirma l'évaluation faite par l'expert nommé par le tribunal. Toutefois, le montant à accorder aux requérants à titre de dédommagement devait être actualisé. Par conséquent, le montant des dommages-intérêts fut fixé à 308 193 980 ITL.

17. Le 6 mai 1996, l'IACP se pourvut en cassation. L'Institut demanda notamment l'application de la loi n° 359 du 8 août 1992, entre-temps entrée en vigueur, prévoyant à son article 5bis de nouveaux critères d'indemnisation pour l'expropriation de terrains constructibles.

Toutefois, par un arrêt n° 369 de 1996, la Cour constitutionnelle déclara cette disposition inconstitutionnelle. Par la suite, le 1^{er} janvier 1997, entra en vigueur la loi budgétaire n° 662 de 1996, modifiant la disposition déclarée inconstitutionnelle, et disposant que l'indemnisation intégrale ne peut pas être accordée pour une occupation de terrain ayant eu lieu avant le 30 septembre 1996.

18. Par un arrêt du 19 septembre 1997, la Cour de cassation cassa l'arrêt de la cour d'appel de Naples et renvoya l'affaire devant une autre section de celle-ci pour permettre l'application des nouvelles dispositions législatives.

19. Les requérants saisirent la section compétente de la cour d'appel de Naples le 29 mai 1998. Par une ordonnance du 6 octobre 2000, celle-ci ordonna une nouvelle expertise technique.

20. Il ressort du dossier que la procédure est à ce jour pendante devant la cour d'appel de Naples.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

20. 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

21. Les requérants allèguent avoir été privés de leur terrain dans des circonstances incompatibles avec l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour régler 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

22. Le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes, faisant valoir que la procédure est toujours pendante devant la cour d'appel de Naples suite au renvoi décidé par la Cour de cassation.

23. Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement.

24. La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que cette exception est étroitement liée au fond du grief et décide de la joindre au fond. Elle 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

25. 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.

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

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

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. 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.

32. 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.

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

b) Les requérants

34. Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement.

35. Ils font observer que l'expropriation indirecte est un mécanisme qui permet à l'autorité publique d'acquérir un bien en toute illégalité.

36. Les requérants dénoncent 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*

37. La Cour rappelle d'emblée qu'elle a joint au fond l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes.

38. Pour les requérants, 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.

39. Pour le Gouvernement, les requérants ont été privés de leur bien à compter du moment où celui-ci a été irréversiblement transformé ou, en tout cas, à partir du moment retenu par les juridictions nationales comme moment du transfert de propriété.

40. 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).

41. 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).

42. 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.

43. La Cour relève qu'en l'espèce, les requérants ont perdu la disponibilité du terrain à compter de son occupation en 1980, et que ce terrain a été par la suite transformé de manière irréversible à la suite de la réalisation d'un ouvrage public. Les juridictions internes ont estimé que l'occupation est devenue sans titre à compter du 7 janvier 1985 et à cette même date les requérants ont été privés de leur bien. La procédure est encore pendante devant la cour d'appel de Naples.

44. 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 les requérants 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.

45. Dès lors, l'exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes ne saurait être retenue et il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

46. Les requérants allèguent que l'adoption et l'application de la loi n° 662 du 23 décembre 1996 à leur procédure constitue une ingérence législative contraire à leur droit à un procès équitable tel que garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, qui, en ses passages pertinents, dispose :

« 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 (...) »

47. Se référant aux arrêts *Forrer-Niedenthal c. Allemagne* (n° 47316/99, 20 février 2003), *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X et Blanche de Castille et autres c. France* (n°s 42219/98 et 54563/00, 27 mai 2004), le Gouvernement conteste cette thèse et fait valoir que la loi litigieuse n'a pas été adoptée pour influencer le dénouement de la procédure intentée par les requérants.

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

49. La Cour vient de constater, sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, que la situation dénoncée par les requérants n'est pas conforme au principe de légalité. Eu égard aux motifs ayant amené la Cour à ce constat de violation (paragraphe 37 à 39 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 6 § 1 (voir, *a contrario*, *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, §§ 103-104 et §§ 132-133, CEDH 2006).

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

50. 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. »

51. Les requérants demandent la somme de 222 554,71 EUR à titre de préjudice matériel, soit la valeur des terrains litigieux au moment de l'occupation matérielle, majorée des intérêts légaux.

52. Le Gouvernement fait valoir que la Cour devrait fonder son appréciation sur la différence entre la valeur marchande du bien estimée par l'expert commis d'office par le juge national, calculée par rapport au moment du transfert de propriété, et la somme dérivant de l'application des critères fixés la loi n° 662 de 1996.

53. 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. *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 de l'article 6 § 1 de la Convention ;
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 requérants 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 5 octobre 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Fatoş ARACI
Greffière adjointe

Boštjan M. ZUPANCIC
Président