



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

DEUXIÈME SECTION

**AFFAIRE DE GREGORIO c. ITALIE**

*(Requête n° 24294/03)*

ARRÊT

STRASBOURG

18 décembre 2012

*Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.*





**En l'affaire de Gregorio c. Italie,**

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant en un comité composé de :

Dragoljub Popović, *président*,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Helen Keller, *juges*,

et de Françoise Elens-Passos, *greffière adjointe de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 27 novembre 2012,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 24294/03) dirigée contre la République italienne et dont une ressortissante de cet État, M<sup>me</sup> Emilia de Gregorio (« la requérante »), a saisi la Cour le 1<sup>er</sup> août 2003 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<sup>e</sup> L. Crisci, avocat à Bénévent. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M<sup>me</sup> E. Spatafora et son coagent M. N. Lettieri.

3. Le 21 septembre 2005, la requête a été communiquée au Gouvernement.

4. En application du Protocole n° 14, la requête a été attribuée à un comité.

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

5. La requérante est née en 1925 et réside à Benevento.

6. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par la requérante, peuvent se résumer comme suit.

7. La requérante était propriétaire d'un terrain agricole sis à Bénévent et enregistré au cadastre, feuille 16, parcelles 52, 53, 79, 225 et 227.

8. Par un arrêté du 11 mars 1988, le ministère des Travaux publics approuva le projet de construction d'une route sur une partie du terrain de la requérante.

9. Par un arrêté du 9 juin 1993, le préfet de Bénévent autorisa l'Institut national des routes (ANAS) à occuper d'urgence 2 174 mètres carrés de terrain pour une période maximale de cinq ans en vue de son expropriation pour cause d'utilité publique.

10. Le 21 juillet 1993, l'ANAS procéda à l'occupation matérielle du terrain.

11. Par un acte d'assignation notifié le 3 février 1997, la requérante introduisit une action en dommages-intérêts à l'encontre de l'ANAS devant le tribunal de Bénévent. Elle alléguait que son terrain avait été de fait irréversiblement transformé sans qu'un décret d'expropriation et une indemnisation n'interviennent.

12. Le 5 mai 1999, une expertise fut déposée au greffe du tribunal. Selon l'expert, la valeur vénale du terrain pouvait être estimée entre 20 000 ITL et 30 000 ITL le mètre carré, à savoir entre 10, 33 EUR et 15, 49 EUR le mètre carré.

13. Par un jugement déposé au greffe le 17 décembre 2002, le tribunal de Bénévent constata que l'occupation était devenue sans titre à compter du 21 juillet 1998 et qu'à cette époque, le terrain était irréversiblement transformé. De ce fait, le tribunal déclara que la requérante devait être considérée comme privée de son terrain à compter du 21 juillet 1998, en vertu du principe de l'expropriation indirecte.

14. Le tribunal condamna l'ANAS à payer à la requérante un dédommagement correspondant à la valeur vénale du terrain, à savoir 23 240,56 EUR, à indexer à partir du 21 juillet 1998. Il condamna, en outre, l'ANAS à verser à la requérante 12 394,97 EUR, à titre d'indemnité d'occupation.

15. Ce jugement du tribunal de Bénévent devint définitif le 31 janvier 2004.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

16. Le droit interne pertinent relatif à l'expropriation indirecte se trouve décrit dans l'arrêt *Guiso-Gallisay c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], n° 58858/00, 22 décembre 2009.

## EN DROIT

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

17. La requérante allègue avoir été privée de son terrain de manière incompatible avec l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

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

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

18. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

#### **A. Sur la recevabilité**

19. Le Gouvernement avance que la requérante n'est plus « victime » de la violation alléguée puisqu'elle a obtenu du tribunal de Bénévent un dédommagement correspondant à la valeur vénale du terrain exproprié.

20. La Cour rappelle que l'existence d'un manquement aux exigences de la Convention se conçoit même en l'absence de préjudice ; celui-ci ne joue un rôle que sur le terrain de l'article 41. Partant, une décision ou une mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de « victime » que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention (voir *Guerrera et Fusco c. Italie*, n° 40601/98, § 53, 3 avril 2003 ; *Amuur c. France* du 25 juin 1996, Recueil 1996-III, p. 846, § 36). Il s'ensuit que cette exception ne saurait être retenue.

21. 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**

22. La requérante rappelle qu'elle a été privée de son bien en vertu du principe de l'expropriation indirecte, un mécanisme qui permet à l'autorité publique d'acquérir un bien en toute illégalité, ce qui n'est pas admissible dans un État de droit.

23. Selon le Gouvernement, en dépit de l'absence d'un arrêté légitime d'expropriation et de la transformation du terrain de manière irréversible par la construction d'un ouvrage d'utilité publique, rendant sa restitution impossible, l'occupation litigieuse a été faite dans le cadre d'une procédure administrative reposant sur une déclaration d'utilité publique. En l'espèce, le Gouvernement fait valoir que la requérante a obtenu du tribunal un dédommagement égal à la valeur vénale du terrain au moment de sa transformation irréversible.

24. La Cour note tout d'abord que les parties s'accordent pour dire qu'il y a eu « privation de la propriété ».

25. La Cour renvoie à sa jurisprudence en matière d'expropriation indirecte (voir, parmi d'autres, *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, n° 31524/96, CEDH 2000-VI ; *Scordino c. Italie (n° 3)*, n° 43662/98, 17 mai

2005 ; *Velocci c. Italie*, n° 1717/03, 18 mars 2008) pour la récapitulation des principes pertinents et pour un aperçu de sa jurisprudence dans la matière.

26. Dans la présente affaire, la Cour relève qu'en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions internes ont considéré la requérante privée de son bien à compter de la date de la réalisation de l'ouvrage public. 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 judiciaire définitive que l'on peut considérer le principe de l'expropriation indirecte comme ayant effectivement été appliqué et que l'acquisition du terrain par les pouvoirs publics a été consacrée. Par conséquent, la requérante n'a eu la « sécurité juridique » concernant la privation du terrain qu'au plus tard le 31 janvier 2004, data à laquelle le jugement du tribunal de Bénévent est devenu définitif.

27. 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 de la requérante entraînant la violation de l'article 1 du Protocole n° 1

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

28. 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. »

### A. Dommage matériel

29. La requérante sollicite un dédommagement correspondant à différence entre la valeur vénale actuelle du terrain, estimée sur la base de la plus-value apportée au terrain par l'amélioration de la zone où le terrain est sis, et le dédommagement accordé par le tribunal de Bénévent. Elle chiffre ses prétentions à 1 391 120 EUR. Elle demande, eu outre, un dédommagement pour la dépréciation de la portion restante du terrain à concurrence de 750 000 EUR.

30. Le Gouvernement s'oppose et fait valoir que la requérante a obtenu un dédommagement correspondant à la valeur vénale du terrain, en conformité aux critères élaborés par la jurisprudence de la Cour.

31. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'État défendeur l'obligation de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 32, CEDH 2000-XI).

32. Elle rappelle que dans l'affaire *Guiso-Gallisay c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], n° 58858/00, 22 décembre 2009, la Grande Chambre a modifié la jurisprudence de la Cour concernant les critères d'indemnisation dans les affaires d'expropriation indirecte. En particulier, elle a décidé d'écarter les prétentions des requérants dans la mesure où elles sont fondées sur la valeur des terrains à la date de l'arrêt de la Cour et de ne plus tenir compte, pour évaluer le dommage matériel, du coût de construction des immeubles bâtis par l'État sur les terrains.

33. L'indemnisation doit donc correspondre à la valeur pleine et entière du terrain au moment de la perte de la propriété, telle qu'établie par l'expertise ordonnée par la juridiction compétente au cours de la procédure interne. Ensuite, une fois que l'on aura déduit la somme éventuellement octroyée au niveau national, ce montant doit être actualisé pour compenser les effets de l'inflation. Il convient aussi de l'assortir d'intérêts susceptibles de compenser, au moins en partie, le long laps de temps qui s'est écoulé depuis la dépossession des terrains.

34. La Cour observe que la requérante a reçu au niveau national une somme correspondant à la valeur vénale du terrain, réévaluée et assortie d'intérêts, à compter de la date de perte de la propriété, à savoir le 21 juillet 1998 (paragraphe 13 ci-dessus). La Cour estime partant que l'intéressée a déjà obtenu une somme suffisante à satisfaire les critères d'indemnisation suscités.

## **B. Dommage moral**

35. La requérante demande 345 000 EUR à titre de préjudice moral.

36. Le Gouvernement s'y oppose.

37. La Cour estime que le sentiment d'impuissance et de frustration face à la dépossession illégale de son bien a causé à la requérante un préjudice moral important qu'il y a lieu de réparer de manière adéquate.

38. Statuant en équité, la Cour alloue à la requérante 5 000 EUR au titre de préjudice moral.

## **C. Frais et dépens**

39. Notes d'honoraires à l'appui, la requérante demande également le remboursement des frais et dépens engagés devant la Cour, à hauteur de 79 601,95 EUR.

40. Le Gouvernement s'oppose et fait valoir que les sommes réclamées sont excessives.

41. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, l'allocation des frais et dépens au titre de l'article 41 présuppose que se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux (*Can et autres c. Turquie*, n° 29189/02, du 24 janvier 2008, § 22).

42. La Cour ne doute pas de la nécessité d'engager des frais, mais elle trouve excessifs les honoraires totaux revendiqués à ce titre. Elle considère dès lors qu'il y a lieu de les rembourser en partie seulement. Compte tenu des circonstances de la cause, la Cour juge raisonnable d'allouer un montant de 7 000 EUR pour l'ensemble des frais exposés.

#### **D. Intérêts moratoires**

43. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention ;
2. *Dit*
  - a) que l'État défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois, les sommes suivantes:
    - i) 5 000 EUR (cinq mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;
    - ii) 7 000 EUR (sept mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par la requérante, pour frais et dépens ;
  - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

Fait en français, puis communiqué par écrit le 18 décembre 2012, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Françoise Elens-Passos  
Greffière adjointe

Dragoljub Popovic  
Président