



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE SCALA c. ITALIE

(Requête n° 70818/01)

ARRÊT

STRASBOURG

18 décembre 2012

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

En l'affaire Scala 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° 70818/01) dirigée contre la République italienne et dont deux ressortissants de cet État, MM. Achille Scala (« le premier requérant ») et Riccardo Scala (« le deuxième requérants »), ont saisi la Cour le 12 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^e G. Romano, avocat à Bénévent. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. I. M. Braguglia, et par son coagent adjoint, M. N. Lettieri.

3. Le 2 septembre 2004, la Cour a déclaré la requête partiellement irrecevable et a décidé de communiquer au Gouvernement les griefs tirés des articles 1 du Protocole n° 1 et 6 § 1 de la Convention (durée de la procédure). En application du Protocole n° 14, la requête a été attribuée à un comité.

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

4. Les requérants sont nés respectivement en 1937 et 1939 et résident respectivement à Naples et à Liveri (Naples).

5. Le premier requérant était propriétaire d'un terrain constructible sis à Liveri.

6. Une tierce personne (« le tiers »), décédée en 1993, était usufruitière de ce terrain.

7. Le deuxième requérant est l'héritier du tiers.

8. Entre-temps, par un arrêté du 30 juillet 1982, la municipalité de Liveri avait décrété la création d'un « espace vert public » sur ce terrain.

9. Par un arrêté du 8 août 1982, la municipalité de Liveri procéda à une offre d'acompte sur l'indemnisation, calculée aux termes de la loi n° 385 de 1980. Cette loi disposait que la somme offerte était un acompte devant être complété par une indemnité, qui serait calculée sur la base d'une loi à adopter et prévoyant des critères d'indemnisation spécifiques pour les terrains constructibles. L'offre ne fut pas acceptée par le premier requérant.

10. Par un arrêté du 12 février 1983, le Conseil municipal de Liveri approuva le projet définitif concernant l'« espace vert public » à construire sur le terrain en question.

11. Par un arrêté du 18 avril 1983, le Conseil municipal de Liveri décréta l'occupation d'une partie du terrain, à savoir 1 418 mètres carrés, en vue de son expropriation pour cause d'utilité publique, afin de procéder à la création de l'« espace vert public ».

12. Le 1^{er} juin 1983, la municipalité procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux d'aménagement de l'« espace vert public ».

A. La procédure devant les juridictions administratives

13. Par un acte notifié le 16 mai 1983, le premier requérant et le tiers introduisirent un recours devant le tribunal administratif régional de la Campanie (« TAR »), contestant notamment la légalité des arrêtés de la municipalité de Liveri des 12 février 1983 et 18 avril 1983.

14. Par un jugement déposé au greffe le 15 janvier 1992, le TAR accueillit le recours et annula ces deux arrêtés, au motif qu'ils n'avaient pas été adoptés conformément à la loi.

15. Il ressort du dossier que ce jugement n'a pas été attaqué devant le Conseil d'État et est donc devenu définitif.

B. La procédure devant les juridictions civiles

16. Entre-temps, par un acte d'assignation notifié le 2 juillet 1988, le premier requérant et le tiers avaient assigné la municipalité devant le tribunal de Naples. Ils faisaient valoir que l'occupation du terrain était illégale, au motif que les travaux de construction s'étaient terminés sans mise en œuvre d'une procédure d'expropriation du terrain et paiement d'une indemnité.

17. En cours de procédure, le 28 février 1993, le tiers décéda. Le deuxième requérant, son héritier, ne se constitua pas dans la procédure devant le tribunal de Naples et, conformément à la loi italienne, le tiers continua à être considéré comme partie.

18. Le 4 novembre 1994, le tribunal de Naples transmet le dossier au tribunal de Nola, qui venait d'être créé et qui était compétent à connaître de l'affaire.

19. Une expertise ordonnée par le tribunal fixa au 1^{er} juin 1988 le moment de la transformation irréversible du bien et évalua à 84 000 ITL (43 EUR environ) le mètre carré la valeur vénale du terrain à cette époque.

20. Par un jugement déposé au greffe le 1^{er} juillet 1999, le tribunal de Nola considéra que l'occupation du terrain était illégale *ab initio*, compte tenu de la décision du TAR. Toutefois, le terrain ne pouvait pas être restitué en raison de l'expropriation indirecte. Par conséquent, le tribunal condamna la municipalité à verser au premier requérant un dédommagement égal à la valeur vénale du terrain au moment de sa transformation irréversible indexée au jour du prononcé, à savoir 133 407 000 ITL (68 899 EUR environ), plus une somme, indexée au jour du prononcé, correspondant au dédommagement pour la destruction des ouvrages existant sur le terrain au moment de l'occupation, à savoir 95 928 843 ITL (49 543 EUR environ). En outre, le tribunal condamna la municipalité à verser au premier requérant la somme de 11 839 710 ITL (6 114 EUR environ), visant à compenser la perte de valeur de la partie restante du terrain.

21. Enfin, la municipalité fut condamnée à verser au tiers, usufruitier, la somme de 48 225 775 ITL (24 906 EUR environ), indexée au jour du prononcé, au titre d'indemnité d'occupation relative à la période comprise entre le début de l'occupation, à savoir le 1^{er} juin 1983, et la transformation irréversible du bien, à savoir le 1^{er} juin 1988.

22. Au total, le tribunal condamna donc la municipalité à verser 241 175 553 ITL (124 556 EUR environ), plus intérêts, au premier requérant, et 48 225 775 ITL (24 906 EUR environ), plus intérêts, au tiers.

23. Par un acte notifié le 30 septembre 2000, la municipalité de Liveri interjeta appel de la décision du tribunal de Nola devant la cour d'appel de Naples.

24. Le 14 octobre 2005, l'affaire, pendante en appel, a été rayée du rôle et le jugement du tribunal de Nola est devenu définitif.

C. Le recours Pinto

25. A une date non précisée en 2001, les requérants introduisirent une action au sens de la loi Pinto devant la cour d'appel de Rome.

26. La cour d'appel considéra la procédure jusqu'à la date de l'introduction du recours et, par une décision déposée au greffe le 21 juin 2002, constata le dépassement d'une durée raisonnable.

27. Quant au premier requérant, la cour d'appel de Rome lui accorda un dédommagement de 2 100 EUR pour la durée excessive de la procédure, ainsi que 2 205 EUR pour frais et dépens.

28. Quant au deuxième requérant, la cour d'appel statua qu'il ne pouvait pas se prétendre victime de la durée de la procédure, au motif qu'il avait été uniquement partie à la procédure devant la cour d'appel de Naples et non à la procédure devant les tribunaux de Naples et Liveri.

29. Les sommes accordées au premier requérant en exécution de la décision Pinto furent payées le 11 août 2004.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

30. 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.

31. Le droit et la pratique internes pertinents relatifs à la loi n° 89 du 24 mars 2001, dite « loi Pinto » sont décrits dans l'arrêt *Cocchiarella c. Italie* [GC], n° 64886/01, CEDH 2006-V.

EN DROIT

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

32. Les requérants allèguent avoir été privés de leur 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. »

A. Sur la recevabilité

33. Le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes, faisant valoir que, au moment où la requête fut introduite, la procédure était pendante devant la cour d'appel de Naples.

34. Les requérants s'opposent à l'exception du Gouvernement.

35. La Cour rappelle qu'elle a rejeté des exceptions semblables dans les affaires *Colacrai c. Italie (no 2)* (n° 63868/00, 15 juillet 2005), *Colacrai c. Italie (no 1)* (no 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.

36. 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

37. Les requérants rappellent qu'ils ont été privés de leur 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.

38. 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 les requérants ont obtenu du tribunal un dédommagement égal à la valeur vénale du terrain au moment de sa transformation irréversible.

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

40. 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.

41. Dans la présente affaire, la Cour relève qu'en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions internes ont considéré les requérants privés de leur 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, les requérants n'ont eu la « sécurité juridique » concernant la privation du terrain qu'au plus tôt le 14 octobre 2005, date à laquelle le jugement du tribunal de Nola est devenu définitif.

42. 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 des requérants entraînant la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

43. Les requérants soutiennent que la procédure engagée afin d'obtenir le dédommagement pour la perte du terrain a méconnu le principe du « délai raisonnable » posé par l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

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

44. Le Gouvernement conteste cette thèse.

A. Sur la recevabilité

45. Le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes, faisant valoir que le requérant ne se sont pas pourvus en cassation envers la décision de la cour d'appel de Rome.

46. La Cour relève que la décision de la cour d'appel de Rome est devenue définitive le 21 septembre 2003. À la lumière de sa jurisprudence (*Di Sante c. Italie* (déc.), n° 56079/00, 24 juin 2004), elle rejette cette exception.

47. 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

48. La Cour constate que la procédure principale, qui a débouté en juin 1988 pour s'achever en 2005, a duré quinze ans environ pour deux degrés de juridiction.

49. La Cour a traité à maintes reprises des requêtes soulevant des questions semblables à celle du cas d'espèce et a constaté une méconnaissance de l'exigence du « délai raisonnable », compte tenu des critères dégagés par sa jurisprudence bien établie en la matière (voir, en premier lieu, *Cocchiarella c. Italie*, précité). N'apercevant rien qui puisse mener à une conclusion différente dans la présente affaire, la Cour estime qu'il y a également lieu de constater une violation de l'article 6 § 1.

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. »

A. Dommage matériel

51. Les requérants sollicitent la restitution et la remise en état du terrain litigieux ainsi qu'un dédommagement correspondant à la valeur vénale du terrain à la date de l'arrêt de la Cour, estimée sur la base de la plus-value apportée au terrain par la construction de l'ouvrage d'utilité publique. Ils chiffrent cette prétention à 100 000 EUR pour chaque requérant.

52. Le Gouvernement s'oppose à cette demande et fait valoir, en premier lieu, que la restitution du terrain est impossible du fait de l'expropriation indirecte. En deuxième lieu, il fait valoir que les requérants ont obtenu un dédommagement correspondant à la valeur vénale du terrain, en conformité aux critères élaborés par la jurisprudence de la Cour.

53. 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).

54. 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.

55. 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.

56. La Cour observe que les requérants ont 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

1^{er} juin 1988. La Cour estime partant que les intéressés ont déjà obtenu une somme suffisante à satisfaire les critères d'indemnisation suscités.

B. Dommage moral

57. Les requérants demandent 62 000 EUR chacun à titre de préjudice moral.

58. Le Gouvernement s'y oppose à cette demande.

59. La Cour estime que le sentiment d'impuissance et de frustration face à la dépossession illégale de leur bien ainsi que l'excessive durée de la procédure ont causé aux requérants un préjudice moral important qu'il y a lieu de réparer de manière adéquate.

60. Conformément à la jurisprudence *Guiso-Gallisay c. Italie* (précité) et *Cocchiarella c. Italie* (précité, §§ 139-142 et 146) et, statuant en équité, la Cour alloue 5 000 EUR au premier requérant et 8 000 EUR au deuxième requérant.

C. Frais et dépens

61. Notes d'honoraires à l'appui, les requérants demandent également le remboursement des frais et dépens engagés devant la Cour, à hauteur de 39 392,53 EUR.

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

63. 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).

64. 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 conjointement un montant de 7 000 EUR pour l'ensemble des frais exposés.

D. Intérêts moratoires

65. 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 ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
4. *Dit*
 - a) que l'État défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois, les sommes suivantes :
 - i) 13 000 EUR (treize mille euros), à savoir 5 000 EUR (cinq mille euros) au premier requérant et 8 000 EUR (huit mille euros) au deuxième requérant, plus tout autre montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;
 - ii) conjointement 7 000 EUR (sept-mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par les requérants, 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 ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

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 Popović
Président