



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE SANTINELLI ET AUTRES c. ITALIE

(Requête n° 65141/01)

ARRÊT

STRASBOURG

17 mai 2011

DÉFINITIF

17/08/2011

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Santinelli et autres c. Italie,

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

Françoise Tulkens, *présidente*,

David Thór Björgvinsson,

Dragoljub Popović,

Giorgio Malinverni,

András Sajó,

Guido Raimondi,

Paulo Pinto de Albuquerque, *juges*,

et de Stanley Naismith, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 12 avril 2011,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 65141/01) dirigée contre la République italienne et dont trois ressortissants de cet Etat, Anna Maria Santinelli, Stefano Santinelli et Olga Patrizi, (« les requérants »), ont saisi la Cour le 29 mai 2000 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. Letizia, avocat à Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par ses agents, MM. U. Leanza et I.M. Braguglia, M^{me} E. Spatafora, et par ses coagents M. F. Crisafulli et M. N. Lettieri.

3. Les requérants alléguaient une atteinte injustifiée à leur droit au respect de leurs biens.

4. Par une décision du 23 septembre 2004, la Cour a déclaré la requête recevable.

5. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

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

6. Les requérants sont nés respectivement en 1944, 1950 et 1919 et résident à Città di Castello.

7. Les requérants étaient propriétaires de plusieurs terrains sis à Città di Castello.

8. En 1981, la municipalité de Città di Castello, en exécution du plan détaillé d'urbanisme (*piano particolareggiato*), procéda à l'occupation matérielle des terrains des requérants, à savoir les parcelles 1308, 1309, 917, 1017, 904, 131, 116, 148, 370, 371, 916 feuilles 131 (environ 30 000 mètres carrés) pour y construire des ouvrages publics.

9. Par un acte notifié le 16 mars 1988, les requérants assignèrent la ville de Città di Castello devant le tribunal civil de Pérouse.

10. Ils alléguèrent que l'occupation de leurs terrains était illégale au motif qu'elle n'était pas autorisée et que l'administration n'avait jamais procédé à l'expropriation formelle des terrains. Se référant à la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva*), les requérants estimaient qu'à la suite de l'achèvement des ouvrages publics, ils avaient été privés de leur propriété et que, par conséquent, il ne leur était pas possible de demander la restitution des terrains litigieux, mais seulement les dommages-intérêts. Ils réclamaient une somme correspondant à la valeur vénale des terrains.

11. La mise en état de l'affaire commença le 9 mai 1988.

12. Par un jugement du 29 mars 1996, le tribunal de Pérouse observa que les requérants avaient perdu la propriété de leurs terrains à la suite de la construction des ouvrages publics et condamna l'administration à payer aux requérants la somme de 366 680 000 liras italiennes (ITL) à indexer à partir de 1984 et 1987.

13. L'administration interjeta appel de ce jugement. Par un arrêt non définitif du 16 décembre 1999, la cour d'appel de Pérouse rejeta l'appel de l'administration, confirma le jugement du tribunal et ordonna la continuation du procès afin d'évaluer la somme à octroyer aux requérants à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 662 de 1996.

14. L'administration se pourvut en cassation contre l'arrêt non définitif de la cour d'appel de Pérouse. Elle faisait valoir qu'il n'était pas dûment motivé. Par un arrêt du 10 juillet 2002, la Cour de cassation accueillit le pourvoi formé par l'administration et renvoya le procès devant la cour d'appel d'Ancône.

15. Par un arrêt du 28 juin 2006, la cour d'appel d'Ancône détermina que la valeur des terrains était de 152 000 euros (EUR).

16. Le 21 mars 2007, les requérants saisirent la cour d'appel de Pérouse en demandant de condamner l'administration à payer une somme correspondant à la valeur vénale des terrains, comme établie par la cour d'appel d'Ancône, plus les intérêts et la réévaluation et sans faire application de la loi n° 662 de 1996.

17. Par un arrêt du 28 février 2008, la cour d'appel de Pérouse accueillit la demande des requérants en relevant que par les arrêts n°s 348 et 349 du 22 octobre 2007, la Cour constitutionnelle avait jugé que la loi interne

devait être compatible avec la Convention dans l'interprétation donnée par la jurisprudence de la Cour et, par conséquent, avait déclaré inconstitutionnel l'article 5 *bis* du décret-loi n° 333 du 11 juillet 1992, tel que modifié par la loi n° 662 de 1996. De ce fait, la cour d'appel condamna l'administration à payer aux requérants 152 000 EUR plus les intérêts et la réévaluation.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

18. Le droit interne pertinent se trouve décrit dans l'arrêt *Guiso-Gallissay 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° 1 DE LA CONVENTION

1. Thèses des parties

19. Le Gouvernement fait observer qu'en l'espèce il s'agit d'une occupation de terrain dans le cadre d'une procédure administrative reposant sur une déclaration d'utilité publique. Toutefois, 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. Premièrement, il y aurait utilité publique, ce qui n'a pas été remis en cause par les juridictions nationales. Deuxièmement, la privation du bien telle que résultant de l'expropriation indirecte serait « prévue par la loi ».

20. 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. 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. Toutefois, compte tenu de ce que le terrain a été transformé de manière irréversible par la construction d'un ouvrage d'utilité publique, sa restitution n'est plus possible.

21. 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 l'emporte sur l'intérêt des particuliers

lorsque l'ouvrage public a été réalisé (transformation du terrain) et qu'il répond à l'utilité publique. 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 les intéressés.

22. Le Gouvernement conclut que le juste équilibre a été respecté et que la situation dénoncée est compatible à tous points de vue avec l'article 1 du Protocole n° 1.

23. Les requérants font observer qu'ils ont été privés de la disponibilité de leurs terrains depuis 1981 et que cette perte est devenue totale avec l'achèvement des travaux. Les requérants soulignent l'illégalité de cette situation, en l'absence d'un décret d'expropriation et compte tenu de l'impossibilité d'obtenir la restitution des terrains. Ils considèrent que l'expropriation indirecte n'est pas conforme au principe de légalité.

2. *Appréciation de la Cour*

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 (*Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, n° 31524/96, CEDH 2000-VI ; *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 ; *Chirò c. Italie* (n° 4), n° 67196/01, 11 octobre 2005 ; *Velocci c. Italie*, n° 1717/03, 18 mars 2008 ; *Guiso-Gallisay c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], n° 58858/00, 22 décembre 2009) 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, le tribunal de Pérouse a considéré les requérants privés de leur bien à compter du moment où l'occupation avait cessé d'être autorisée, les conditions de l'illégalité de l'occupation et de l'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 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 tard en avril 2009, date à laquelle l'arrêt de la cour d'appel de Pérouse est devenu définitif.

27. 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 le terrain au mépris des règles régissant l'expropriation en bonne et due forme et, entre autres, sans qu'en contrepartie une indemnité soit versée aux intéressés.

28. 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 des requérants.

29. Dès lors, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

30. 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

31. Les requérants sollicitent le versement de la somme de 639 633,93 EUR pour la perte du terrain, plus intérêts et réévaluation.

32. Le Gouvernement s'y oppose et estime qu'en tout état de cause la somme réclamée par les requérants est excessive.

33. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat 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).

34. 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, la Grande Chambre 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'Etat sur les terrains.

35. Selon les nouveaux critères fixés par la Grande Chambre, l'indemnisation doit 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. Ces intérêts doivent correspondre à l'intérêt légal simple appliqué au capital progressivement réévalué.

36. La Cour observe que les requérants ont reçu au niveau national une somme correspondant à la valeur vénale de leur terrain, réévaluée et assortie d'intérêts à compter des dates de la perte de la propriété, soit en 1984 et 1987. Selon elle, les intéressés ont ainsi déjà obtenu une somme suffisante pour satisfaire les critères d'indemnisation suscités.

37. Reste à évaluer la perte de chances subie à la suite de l'expropriation litigieuse (*Guiso-Gallisay c. Italie* (satisfaction équitable) [GC] précité, § 107). La Cour juge qu'il y a lieu de prendre en considération le préjudice découlant de l'indisponibilité du terrain pendant la période allant du début de l'occupation légitime (1981) jusqu'au moment de la perte de propriété (1984 et 1987). Du montant ainsi calculé sera déduite la somme déjà obtenue par les requérants au niveau interne à titre d'indemnité d'occupation. Statuant en équité, la Cour alloue conjointement aux requérants 30 000 EUR.

B. Dommage moral

38. Les requérants demandent la somme de 90 000 EUR.

39. Le Gouvernement s'y oppose et estime qu'aucune somme n'est due au titre du préjudice moral, puisque ce type de préjudice ne saurait découler de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 mais uniquement de la violation du « délai raisonnable ».

40. La Cour estime que le sentiment d'impuissance et de frustration face à la dépossession illégale de leurs biens a causé aux requérants un préjudice moral important, qu'il y a lieu de réparer de manière adéquate.

41. Statuant en équité, la Cour accorde aux requérants conjointement 10 000 EUR au titre du préjudice moral.

C. Frais et dépens

42. Les requérants demandent la somme de 33 720 EUR, au titre de remboursement des frais encourus devant les juridictions internes et devant la Cour sans présenter des documents à l'appui.

43. Le Gouvernement fait valoir que les requérants n'ont pas chiffré leurs prétentions.

44. La Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce la Cour relève que les requérants n'ont pas fourni de documents à l'appui de leur demande et la rejette.

D. Intérêts moratoires

45. 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. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention ;
2. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants conjointement, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention les sommes suivantes:
 - i. 30 000 EUR (trente mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage matériel ;
 - ii. 10 000 EUR (dix mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;
 - 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 ;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 17 mai 2011, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stanley Naismith
Greffier

Françoise Tulkens
Président