



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE FIORELLO c. ITALIE

(Requête n° 67794/01)

ARRÊT

*Cette version a été rectifiée conformément à l'article 81 du règlement de la Cour
le 21 février 2012*

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 Fiorello 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° 67794/01) dirigée contre la République italienne et dont deux ressortissants de cet Etat, Rosaria Fiorello¹, Giuseppa Fiorello et M. Calogero Fiorello (« les requérants »), ont saisi la Cour le 10 mars 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 M. Pellitteri, avocat à Agrigente. 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 partiellement recevable.

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

¹ Rectifié le 22 février 2012 : le texte était le suivant : « M^{me} Giuseppa Calogero et M. Rosario Fiorello »

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Les requérants étaient co-propriétaires d'un terrain sis à Casteltermini.

7. Par un arrêté du 4 décembre 1990, l'administration de Casteltermini décida l'occupation d'urgence du terrain des requérants pour une période maximale de cinq mois en vue de son expropriation pour la construction d'une autoroute.

8. Le 8 février 1991, l'administration de Casteltermini procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction.

9. Par un acte notifié le 22 octobre 1993, les requérants assignèrent la ville de Casteltermini devant le tribunal d'Agrigente.

10. Les requérants alléguèrent que l'occupation de leur terrain était illégale au motif qu'elle s'était prorogée au-delà du délai autorisé, alors que les travaux de construction de la route s'étaient terminés sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle du terrain et au paiement d'une indemnité.

11. 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 de l'ouvrage public, ils n'étaient plus propriétaires et que, par conséquent, il ne leur était pas possible de demander la restitution du terrain litigieux, mais seulement les dommages-intérêts découlant de l'occupation du terrain. Les requérants réclamaient une somme correspondant à la valeur vénale du terrain et une somme pour non-jouissance du terrain.

12. La mise en état de l'affaire commença le 22 octobre 1993.

13. Le 7 juillet 1994, une expertise fut déposée au greffe.

14. Selon l'expert, le terrain exproprié était affecté à un usage agricole. Les requérants devaient se considérer comme ayant été privés de leur terrain le 8 juin 1991. La valeur vénale du terrain était en 1991 de 59 400 000 liras italiennes (ITL) et l'indemnité d'occupation temporaire était de 2 062 500 ITL. Par une ordonnance du 20 avril 1998, le tribunal décida une nouvelle expertise pour recalculer la somme à octroyer en fonction de la loi n° 662 de 1996 entre-temps entrée en vigueur.

15. Par un jugement du 11 avril 2003, le tribunal d'Agrigente déclara que la propriété du terrain était passée à l'administration par l'effet de la construction de l'ouvrage public. Compte tenu de l'affectation agricole du terrain, le tribunal condamna l'administration à payer aux requérants les sommes de 30 677,54 euros (EUR) pour la perte de propriété du terrain, à indexer à partir du 8 juin 1991, et de 1 065,19 EUR à titre d'indemnité d'occupation légitime.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

16. Le droit interne pertinent 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° 1 DE LA CONVENTION

1. Thèses des parties

17. 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 ».

18. 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.

19. 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.

20. 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.

21. Les requérants rappellent qu'ils ont été privés de leur bien en vertu du principe de l'expropriation indirecte et demandent à la Cour de déclarer que l'expropriation du terrain n'est pas conforme au principe de légalité. Se référant aux arrêts *Belvedere Alberghiera c. Italie* (n° 31524/96, CEDH 2000-VI) et *Carbonara et Ventura c. Italie* (n° 24638/94, 30 mai 2000, CEDH 2000-VI), ils observent que l'expropriation indirecte est 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.

2. Appréciation de la Cour

22. La Cour rappelle tout d'abord que dans sa décision de recevabilité elle a lié au fond de la requête l'exception de non épuisement des voies de recours internes.

23. La Cour note 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* (nos 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) et *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.

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 a considéré les requérants privés de leur bien à compter du moment où l'occupation avait cessé d'être autorisée, les conditions d'illégalité de l'occupation et d'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 que le 26 mai 2004, date à laquelle le jugement du tribunal de Agrigente 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 51 645,69 EUR pour la perte du terrain, plus les intérêts et la réévaluation.

32. Le Gouvernement s'y oppose et estime qu'en tout état de cause la somme réclamée par les requérants est excessive, étant donné que le tribunal leur a reconnu une somme égale à la valeur marchande du terrain en 1991.

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], no 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 de la date de la perte de la propriété, soit le 8 juin 1991. 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 (janvier 1991) jusqu'au moment de la perte de propriété (juin 1991). 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 1 300 EUR.

B. Dommage moral

38. Les requérants demandent la somme de 51 645,69 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 leur bien 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 7 000 EUR au titre du préjudice moral.

C. Frais et dépens

42. Justificatifs à l'appui, les requérants demandent la somme de 11 959,28 EUR, au titre de remboursement des frais encourus devant la Cour.

43. Le Gouvernement s'y oppose et soutient que les requérants ont quantifié ceux-ci de manière vague et imprécise.

44. La Cour rappelle que l'allocation des frais et dépens au titre de l'article 41 présuppose que se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et, de plus, le caractère raisonnable de leur taux (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 2000-XI). En outre, les frais de justice ne sont recouvrables que dans la mesure où ils se rapportent à la violation constatée (voir, par exemple, *Beyeler c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], n° 33202/96, § 27, 28 mai 2002 ; *Sahin c. Allemagne* [GC], n° 30943/96, § 105, CEDH 2003-VIII).

45. Compte tenu des circonstances de la cause, la Cour juge raisonnable d'allouer en entier le montant demandé pour l'ensemble des frais exposés.

D. Intérêts moratoires

46. 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. 1 300 EUR (mille trois cents euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage matériel ;
 - ii. 7 000 EUR (sept mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;
 - iii. 11 959,28 EUR (onze mille neuf cent cinquante-neuf euros et vingt-huit cents), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt aux 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 ;

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