



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE CARBONARA ET VENTURA c. ITALIE

(Requête n° 24638/94)

ARRÊT

STRASBOURG

30 mai 2000

En l'affaire Carbonara et Ventura c. Italie,

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

MM. A.B. BAKA, *président*,
L. FERRARI BRAVO,
G. BONELLO,
M^{me} V. STRÁŽNICKÁ,
M. P. LORENZEN,
M^{me} M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
M. E. LEVITS, *juges*,

et de M. E. FRIBERGH, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 11 mai 2000,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour, conformément aux dispositions qui s'appliquaient avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »), par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission »), le 3 novembre 1998, et par M^{me} Elena Carbonara, MM. Pasquale Carbonara, Augusto Carbonara et Costantino Ventura (« les requérants »), le 4 novembre 1998. Le 29 janvier 1999, soit au-delà du délai de trois mois prévu par les anciens articles 32 § 1 et 47 de la Convention, le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a adressé à la Cour une lettre de saisine.

2. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 24638/94) dirigée contre la République italienne et dont quatre ressortissants de cet Etat avaient saisi la Commission le 25 mai 1994, en vertu de l'ancien article 25 de la Convention. Les requérants alléguaient une atteinte injustifiée à leur droit au respect de leurs biens. La Commission (première chambre) a déclaré la requête recevable le 22 octobre 1997. Dans son rapport du 1^{er} juillet 1998 (ancien article 31 de la Convention)¹, elle formule l'avis unanime qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

3. Devant la Cour, les requérants sont représentés par le quatrième requérant, avocat au barreau de Bari. Le Gouvernement est représenté par son agent, M. U. Leanza, et son coagent, M. V. Esposito.

4. Le 14 janvier 1999, un collège de la Grande Chambre a décidé que l'affaire devait être examinée par une des sections de la Cour (article 100 du règlement de la Cour (« le règlement »)). Le président de la Cour a attribué l'affaire à la deuxième section. M. B. Conforti, juge élu au titre de l'Italie,

1. *Note du greffe* : le rapport est disponible au greffe.

qui avait pris part à l'examen de la cause au sein de la Commission, s'est déporté (article 28 du règlement). En conséquence, le Gouvernement a désigné M. L. Ferrari Bravo, juge élu au titre de Saint-Marin, pour siéger à sa place (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

5. La Cour ayant décidé, après consultation des parties, qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience (article 59 § 2 *in fine* du règlement), les parties ont chacune soumis deux mémoires.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Les trois premiers requérants et la mère du quatrième requérant, entre-temps décédée, étaient propriétaires d'un terrain agricole sis à Noicattaro. En 1963, la ville de Noicattaro entama la construction d'une école sur des terrains voisins. Pendant l'exécution des travaux, il s'avéra qu'une parcelle supplémentaire était nécessaire pour ériger la dernière partie de la construction.

7. Par un arrêté du 27 mai 1970, la préfecture de Bari autorisa la ville de Noicattaro à procéder à l'occupation d'urgence de 2 649 mètres carrés du terrain appartenant aux requérants, pour une période maximale de deux ans, en vue de son expropriation pour cause d'utilité publique. Ce terrain était classé au cadastre comme « *partita* » 10653, feuille 34, parcelle 590.

8. Le 30 juin 1970, la ville de Noicattaro procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction.

9. Il ressort du dossier que les travaux de construction de l'école se terminèrent le 28 octobre 1972, soit au-delà de la période d'occupation autorisée.

10. Les requérants exposent qu'ils restèrent, en vain, dans l'attente de l'expropriation formelle de leur terrain et d'une indemnité pendant des années.

11. Par un acte d'assignation notifié le 3 mai 1980, les requérants introduisirent une action en dommages-intérêts à l'encontre de la ville de Noicattaro devant le tribunal civil de Bari. Les requérants faisaient notamment valoir que l'occupation de leur terrain était illégale, étant donné qu'elle s'était poursuivie au-delà de la période autorisée et sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle et au paiement d'une indemnité.

12. L'administration défenderesse excipa notamment de ce que le droit au dédommagement était prescrit.

13. Par un jugement du 14 avril 1989, le tribunal civil de Bari rejeta l'exception soulevée par l'administration, portant sur la prescription du droit

au dédommagement, au motif que l'administration n'avait pas indiqué la date à laquelle les travaux de construction s'étaient terminés. Se référant à la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva*), le tribunal affirma qu'à la suite de l'achèvement de l'ouvrage public le droit de propriété des requérants avait été neutralisé. Cependant, étant donné que le transfert de propriété avait eu lieu dans le cadre d'une occupation de terrain illicite, les requérants avaient droit à des dommages-intérêts, à calculer sur la base de la valeur vénale du terrain, soit 26 490 000 liras italiennes (10 000 liras par mètre carré), indexée au jour du prononcé, soit 68 900 000 liras, plus intérêts.

14. Le 21 juillet 1989, la ville de Noicattaro interjeta appel de ce jugement. Elle faisait notamment valoir que le droit au dédommagement des requérants était prescrit.

15. Par un arrêt du 14 novembre 1990, la cour d'appel de Bari accueillit le recours introduit par la ville de Noicattaro et déclara prescrit le droit des requérants à des dommages-intérêts.

16. La cour d'appel considéra que les travaux de construction s'étaient terminés le 28 octobre 1972. Etant donné que cette date se situait au-delà du délai de deux ans imparti par la préfecture dans l'arrêté d'occupation d'urgence du terrain, il s'ensuivait que l'occupation du terrain était devenue illicite à ce moment-là. Cependant, par effet du principe de l'expropriation indirecte, tel qu'élaboré par la jurisprudence, la ville de Noicattaro était devenue propriétaire du terrain dès que la construction avait été terminée. Compte tenu de ce que l'administration avait acquis la propriété dans le cadre d'une situation illicite, les requérants avaient la possibilité de demander des dommages-intérêts ; toutefois, en l'espèce, le droit des requérants à des dommages-intérêts était prescrit, puisque le délai de prescription de cinq ans avait commencé à courir à la date d'achèvement des travaux.

17. Le 22 janvier 1992, les requérants se pourvurent en cassation. Ils arguaient que l'application rétroactive du principe de l'expropriation indirecte, tel que consacré par les sections réunies de la Cour de cassation en 1983, combinée avec l'application rétroactive d'un délai de prescription, portait atteinte à leur droit de propriété et au principe de non-discrimination, tels que garantis par la Constitution. En fait, avant 1983, le propriétaire du terrain gardait sa qualité de propriétaire tout au long de l'occupation illégale de son terrain ; dès lors, bien qu'un délai de prescription de cinq ans fût prévu pour agir en dommages-intérêts, les effets de l'occupation illégale étant permanents, l'intéressé pouvait demander des dommages-intérêts à tout moment, le terrain se trouvant dans une situation d'occupation illégale continue. Par contre, après 1983, le propriétaire d'un terrain occupé par l'administration perdait sa qualité de propriétaire à la date d'accomplissement des travaux et le délai de prescription commençait à courir dès cet instant. Par ailleurs, les requérants contestaient l'applicabilité

d'un délai de prescription de cinq ans, faisant valoir que sur ce point la jurisprudence de la Cour de cassation était partagée.

18. Par un arrêt du 1^{er} avril 1993, déposé au greffe le 26 novembre 1993, la Cour de cassation débouta les requérants de leur pourvoi. S'agissant du délai de prescription à appliquer, la Cour rappela qu'en date du 22 novembre 1992, la Cour de cassation en formation plénière avait définitivement tranché la question, déclarant que c'était le délai de cinq ans qui devait s'appliquer. En l'espèce, le droit des requérants à des dommages-intérêts était donc prescrit. Quant au grief tiré de l'inconstitutionnalité de l'application rétroactive du principe de l'expropriation indirecte et du délai de prescription de cinq ans, au mépris du droit au respect des biens des requérants et du principe de non-discrimination, la Cour estima qu'il était manifestement mal fondé.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La loi n° 85 du 22 octobre 1971

19. Cette loi régit la procédure accélérée d'expropriation, qui permet à l'administration de construire avant l'expropriation. Une fois déclarée d'utilité publique l'œuvre à réaliser et adopté le projet de construction, l'administration peut décréter l'occupation d'urgence des zones à exproprier pour une durée déterminée n'excédant pas cinq ans. Ce décret devient caduc si l'occupation matérielle du terrain n'a pas lieu dans les trois mois suivant sa promulgation. Après la période d'occupation doivent intervenir un décret d'expropriation formelle et le paiement d'une indemnité.

B. Le principe de l'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva* ou *accessione invertita*)

20. Dans les années 70, plusieurs administrations locales procédèrent à des occupations d'urgence de terrains, qui ne furent pas suivies de décrets d'expropriation. Les juridictions italiennes se trouvèrent confrontées à des cas où le propriétaire d'un terrain avait perdu *de facto* la disponibilité de celui-ci en raison de l'occupation et de l'accomplissement de travaux de construction d'une œuvre publique. Restait à savoir si, simplement par l'effet des travaux effectués, l'intéressé avait perdu également la propriété du terrain.

1. La jurisprudence avant l'arrêt n° 1464 du 16 février 1983 de la Cour de cassation

21. La jurisprudence était très partagée sur le point de savoir quels étaient les effets de la construction d'un ouvrage public sur un terrain occupé illégalement. Par occupation illégale il faut entendre une occupation illégale *ab initio*, c'est-à-dire sans titre, ou bien une occupation initialement autorisée et devenue sans titre par la suite, le titre étant annulé ou bien l'occupation se poursuivant au-delà de l'échéance autorisée sans qu'un décret d'expropriation ne soit intervenu.

22. Selon une première jurisprudence, le propriétaire du terrain occupé par l'administration ne perdait pas la propriété du terrain après l'achèvement de l'ouvrage public ; toutefois, il ne pouvait pas demander une remise en l'état du terrain et pouvait uniquement engager une action en dommages-intérêts pour occupation abusive, non soumise à un délai de prescription puisque l'illégalité découlant de l'occupation était permanente. L'administration pouvait à tout moment adopter une décision formelle d'expropriation : dans ce cas, l'action en dommages-intérêts se transformait en litige portant sur l'indemnité d'expropriation et les dommages-intérêts n'étaient dus que pour la période antérieure au décret d'expropriation pour la non-jouissance du terrain (voir, entre autres, les arrêts de la Cour de cassation n° 2341 de 1982, n° 4741 de 1981, n° 6452 et n° 6308 de 1980).

23. Selon une deuxième jurisprudence, le propriétaire du terrain occupé par l'administration ne perdait pas la propriété du terrain et pouvait demander la remise en l'état de celui-ci lorsque l'administration avait agi sans qu'il y ait utilité publique (voir, par exemple, Cour de cassation, arrêt n° 1578 de 1976, arrêt n° 5679 de 1980).

24. Selon une troisième jurisprudence, le propriétaire du terrain occupé par l'administration perdait automatiquement la propriété du terrain au moment de la transformation irréversible du bien, à savoir au moment de l'achèvement de l'ouvrage public. L'intéressé avait le droit de demander des dommages-intérêts (voir, seul précédent de la Cour de cassation, l'arrêt n° 3243 de 1979).

2. L'arrêt n° 1464 du 16 février 1983 de la Cour de cassation

25. Par un arrêt du 16 février 1983, la Cour de cassation, statuant en chambres réunies, résolut le conflit de jurisprudence et adopta la troisième solution. Ainsi fut consacré le principe de l'expropriation indirecte (*accessione invertita* ou *occupazione acquisitiva*). En vertu de ce principe, la puissance publique acquiert *ab origine* la propriété d'un terrain sans procéder à une expropriation formelle lorsque, après l'occupation du terrain, et indépendamment de la légalité de l'occupation, l'ouvrage public a été réalisé. Lorsque l'occupation est *ab initio* sans titre, le transfert de propriété a lieu au moment de l'achèvement de l'ouvrage public. Lorsque

l'occupation du terrain a initialement été autorisée, le transfert de propriété a lieu à l'échéance de la période d'occupation autorisée. Dans le même arrêt, la Cour de cassation précisa que, dans tous les cas d'expropriation indirecte, l'intéressé a droit à une réparation intégrale, l'acquisition du terrain ayant eu lieu *sine titulo*. Toutefois, cette réparation n'est pas versée automatiquement : il incombe à l'intéressé de réclamer des dommages-intérêts. En outre, le droit à réparation est assorti du délai de prescription prévu en cas de responsabilité délictuelle, à savoir cinq ans, commençant à courir au moment de la transformation irréversible du terrain.

3. *La jurisprudence après l'arrêt n° 1464 de 1983 de la Cour de cassation*

a) **La prescription**

26. Dans un premier temps, la jurisprudence avait considéré qu'aucun délai de prescription ne trouvait à s'appliquer, puisque l'occupation *sine titulo* du terrain constituait un acte illégal continu (paragraphe 22 ci-dessus). La Cour de cassation, dans son arrêt n° 1464 de 1983, avait affirmé que le droit à réparation était soumis à un délai de prescription de cinq ans (paragraphe 25 ci-dessus). Par la suite, la première section de la Cour de cassation a affirmé qu'un délai de prescription de dix ans devait s'appliquer (arrêts n° 7952 de 1991 et n° 10979 de 1992). Par un arrêt du 22 novembre 1992, la Cour de cassation statuant en chambres réunies a définitivement tranché la question, estimant que le délai de prescription est de cinq ans et qu'il commence à courir au moment de la transformation irréversible du terrain.

b) **Cas de non-application du principe de l'expropriation indirecte**

27. Les développements récents de la jurisprudence montrent que le mécanisme par lequel la construction d'un ouvrage public entraîne le transfert de propriété du terrain au bénéfice de l'administration connaît des exceptions.

28. Dans son arrêt n° 874 de 1996, le Conseil d'Etat a affirmé qu'il n'y a pas d'expropriation indirecte lorsque les décisions de l'administration et le décret d'occupation d'urgence ont été annulés par les juridictions administratives, d'autant que, sinon, la décision judiciaire serait vidée de substance.

29. Dans son arrêt n° 1907 de 1997, la Cour de cassation statuant en chambres réunies a affirmé que l'administration ne devient pas propriétaire d'un terrain lorsque les décisions qu'elle a adoptées et la déclaration d'utilité publique doivent être considérées comme nulles *ab initio*. Dans ce cas, l'intéressé garde la propriété du terrain et peut demander la *restitutio in integrum*. Il peut alternativement demander des dommages-intérêts.

L'illégalité dans ces cas a un caractère permanent et aucun délai de prescription ne trouve application.

30. Dans l'arrêt n° 6515 de 1997, la Cour de cassation statuant en chambres réunies a affirmé qu'il n'y a pas de transfert de propriété lorsque la déclaration d'utilité publique a été annulée par les juridictions administratives. Dans ce cas, le principe de l'expropriation indirecte ne trouve donc pas application. L'intéressé, qui garde la propriété du terrain, a la possibilité de demander la *restitutio in integrum*. L'introduction d'une demande en dommages-intérêts entraîne une renonciation à la *restitutio in integrum*. Le délai de prescription de cinq ans commence à courir au moment où la décision du juge administratif devient définitive.

31. Dans l'arrêt n° 148 de 1998, la première section de la Cour de cassation a suivi la jurisprudence des sections réunies et affirmé que le transfert de propriété par effet de l'expropriation indirecte n'a pas lieu lorsque la déclaration d'utilité publique à laquelle le projet de construction était assorti a été considérée comme invalide *ab initio*.

c) L'arrêt n° 188 de 1995 de la Cour constitutionnelle

32. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle était appelée à se prononcer en premier lieu sur la question de la compatibilité avec la Constitution du principe de l'expropriation indirecte : la Cour a déclaré la question irrecevable au motif qu'elle-même n'était pas compétente pour examiner un principe jurisprudentiel mais pouvait uniquement connaître des dispositions législatives. En deuxième lieu, la Cour constitutionnelle a jugé compatible avec la Constitution l'application à l'action en réparation du délai de prescription de cinq ans, tel que prévu par l'article 2043 du code civil pour responsabilité délictuelle : la Cour a affirmé que le fait que l'administration devienne propriétaire d'un terrain en tirant bénéfice de son comportement illégal ne posait aucun problème sur le plan constitutionnel, puisque l'intérêt public, à savoir la conservation de l'ouvrage public, l'emportait sur l'intérêt du particulier, à savoir le droit de propriété.

d) Le montant de la réparation en cas d'expropriation indirecte

33. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte, une réparation intégrale, sous forme de dommages-intérêts pour la perte du terrain, est due à l'intéressé en contrepartie de la perte de propriété qu'entraîne l'occupation illégale.

34. La loi budgétaire de 1992 (article 5 *bis* du décret-loi n° 333 du 11 juillet 1992) modifia cette jurisprudence, dans le sens que le montant dû en cas d'expropriation indirecte ne pouvait dépasser le montant de l'indemnité prévue pour le cas d'une expropriation formelle. Par l'arrêt n° 369 de 1996, la Cour constitutionnelle déclara inconstitutionnelle cette disposition.

35. En vertu de la loi budgétaire n° 662 de 1996, qui a modifié la disposition déclarée inconstitutionnelle, l'indemnisation intégrale ne peut être accordée pour une occupation de terrain ayant eu lieu avant le 30 septembre 1996. Dans l'hypothèse, l'indemnisation ne peut dépasser le montant de l'indemnité prévue pour le cas d'une expropriation formelle (somme divisée par deux de la valeur vénale et du revenu foncier, de laquelle on déduit 40 %), sans cet abattement de 40 % et moyennant une augmentation de 10 %. Par l'arrêt n° 148 du 30 avril 1999, la Cour constitutionnelle a jugé une telle indemnité compatible avec la Constitution. Toutefois, dans le même arrêt, la Cour a précisé qu'une indemnité intégrale, à concurrence de la valeur vénale du terrain, peut être réclamée lorsque l'occupation et la privation du terrain n'ont pas eu lieu pour cause d'utilité publique.

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

36. Le Gouvernement soutient que les requérants n'ont plus d'intérêt à maintenir la requête et demande à la Cour de la rejeter.

37. Le Gouvernement a indiqué que les requérants ont fait l'objet de deux expropriations de la part de l'administration de Noicattaro. Le terrain objet de la requête est de 2 649 mètres carrés et était enregistré au cadastre comme parcelle n° 590 ; le terrain concerné par l'autre expropriation est de 6 037 mètres carrés. Le 21 avril 1997, les requérants ont conclu une transaction avec la municipalité de Noicattaro, à l'issue de la procédure concernant cet autre terrain. Le Gouvernement soutient que la somme versée par l'administration conformément à la transaction inclut également une indemnité pour la privation du terrain de 2 649 mètres carrés faisant l'objet de la requête.

38. A l'appui de sa thèse, le Gouvernement se réfère au préambule de l'acte de transaction, dans lequel il est dit qu'à l'origine de celui-ci se trouve l'occupation de 6 037 mètres carrés de la propriété Carbonara-Ventura, enregistrés au cadastre comme feuille 34, parcelles 323, 344 et 590, occupation qui eut lieu en vue de construire un marché couvert.

39. Les requérants combattent la thèse du Gouvernement et soutiennent que la transaction litigieuse ne concerne que le terrain de 6 037 mètres carrés exproprié en vue de construire un marché. Ils font valoir que la parcelle 590 fut erronément indiquée, parmi d'autres, dans le décret de 1976 autorisant l'occupation du terrain de 6 037 mètres carrés, alors que cette parcelle n° 590 avait déjà été complètement utilisée pour la construction de

l'école. Cette erreur figurerait par conséquent également dans le préambule de l'acte de transaction. Les requérants invitent la Cour à examiner en parallèle l'acte de transaction et le rapport d'expertise déposé le 6 octobre 1986 par l'expert nommé par le tribunal de Bari dans le cadre du litige concernant le terrain destiné à la construction d'un marché. Selon eux, cet examen permet de conclure que la transaction ne concerne pas les 2 649 mètres carrés de terrain faisant l'objet de la requête.

40. La Cour a examiné l'acte de transaction ainsi que l'expertise du 6 octobre 1986.

41. Dans le rapport d'expertise de 1986, pages 9 et 10, l'expert indique que les terrains appartenant à l'origine aux requérants pouvaient se classer en trois zones, au vu des modifications intervenues :

- une première zone n'avait pas fait l'objet d'expropriation ;
- une deuxième zone, de 2 649 mètres carrés, correspondait à la parcelle n° 590, et avait été utilisée pour une école ;
- la troisième zone, de 6 037 mètres carrés, correspondait à d'autres parcelles et faisait l'objet du litige pour lequel l'expert avait été désigné. Cette zone avait été occupée le 16 septembre 1976 et on y avait construit un marché, une route et des espaces verts.

42. S'il est vrai que dans le préambule de l'acte de transaction la parcelle n° 590 est mentionnée, il est vrai aussi que, dans le même acte, il est dit que le dédommagement versé par l'administration concerne d'autres parcelles de terrain, toutes inscrites à la feuille 34 du cadastre, pour une superficie totale de 6 037 mètres carrés.

43. Après lecture de ces documents, la Cour estime que le Gouvernement n'a pas démontré que le montant versé aux requérants dans le cadre de la transaction litigieuse se réfère au terrain objet de la requête.

44. Partant, il y a lieu de rejeter l'exception du Gouvernement.

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

45. Les requérants soutiennent 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 des 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. Thèses défendues devant la Cour

1. Les requérants

46. Les requérants demandent à la Cour de déclarer que l'application du principe de l'expropriation indirecte dans le cas d'espèce n'est pas conforme au principe de la prééminence du droit.

47. Se référant à la notion de base légale, les requérants font observer que le principe de l'expropriation indirecte constitue une anomalie du système juridique italien. Considéré par les juridictions internes comme expression du « droit vivant », ce principe n'a pourtant pas les effets d'une disposition législative : d'une part les juridictions ne sont pas liées par ce principe, d'autre part ce principe est soustrait au contrôle de constitutionnalité. Même en acceptant l'idée qu'une base légale existe, les requérants, se référant à l'arrêt *Kruslin c. France* du 24 avril 1990, série A n° 176-A, observent que celle-ci doit être accessible, ses conséquences doivent être prévisibles et elle doit être compatible avec le principe de la prééminence du droit.

48. A ce propos, les requérants soutiennent que les vicissitudes et les revirements jurisprudentiels que le principe de l'expropriation indirecte a connus et la manière dont ce principe a été appliqué à leur cas reviennent à une violation du principe de la prééminence du droit. Selon eux, il leur était impossible de prévoir que leur droit de propriété serait considéré par les juridictions comme neutralisé. En plus, lorsqu'en 1983 la Cour de cassation établit qu'un délai de prescription de cinq ans devait s'appliquer, la cause des requérants était pendante depuis trois ans. En outre, l'arrêt de la Cour de cassation de 1992, qui trancha la question du délai de prescription à appliquer, fut prononcé alors que le recours en cassation des requérants se trouvait en instance.

49. Les requérants observent aussi que l'expropriation indirecte n'a pas lieu à l'issue de procédures respectueuses de la forme, mais à la suite d'une pure activité matérielle de l'administration. Cette dernière, en dépit de l'illégalité de son comportement, devient propriétaire du terrain et neutralise ainsi le droit de propriété de l'intéressé. Les requérants font valoir que l'indemnisation dépend de l'initiative de la personne concernée, qui est tenue de réclamer des dommages-intérêts. De plus, le montant des dommages-intérêts a été plafonné par des lois budgétaires, de sorte que les intéressés ne peuvent plus obtenir la réparation intégrale du préjudice souffert.

50. Se référant au rapport de la Commission, les requérants soutiennent ensuite que la privation de leur terrain n'est pas non plus conforme au principe du juste équilibre.

51. En conclusion, les requérants demandent à la Cour de conclure à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

2. *Le Gouvernement*

52. Le Gouvernement rappelle ses observations présentées devant la Commission, dans lesquelles, en se référant à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 188 de 1995, il affirmait que la situation dénoncée par les requérants était compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1.

53. Dans les mémoires présentés devant la Cour, le Gouvernement observe que l'expropriation indirecte est prévue « par la loi », même si ce n'est pas par une disposition législative. En tant que principe jurisprudentiel, le principe de l'expropriation indirecte fait partie du droit positif italien mais, contrairement aux dispositions législatives, il ne nécessite pas une entrée en vigueur formelle, puisque son élaboration se réalise dans le temps, et il ne lie pas les juridictions quant à son application. Le Gouvernement conteste l'appréciation de la Commission selon laquelle, à l'époque de l'occupation du terrain, à savoir avant l'arrêt de la Cour de cassation n° 1464 de 1983, le principe de l'expropriation indirecte n'existait pas. Le Gouvernement soutient que ce principe avait déjà été élaboré par la jurisprudence à l'époque des faits.

54. Selon le Gouvernement, pour que le transfert de propriété en cas d'expropriation indirecte ait lieu de manière légitime, il faut que trois conditions soient remplies : que l'ouvrage soit réellement d'intérêt public ; que l'intéressé puisse avoir accès à l'autorité judiciaire pour faire constater l'utilité publique ; que la privation de propriété soit indemnisée.

55. Or le Gouvernement relève que les deux premières conditions ne sont pas mises en cause par les requérants. S'agissant de la troisième, le Gouvernement soutient que les requérants ont été indemnisés dans le cadre de la transaction concernant l'expropriation d'un autre terrain (paragraphe 36-38 ci-dessus). Il estime en conséquence que les requérants tentent d'obtenir de la Cour un enrichissement indu.

56. En conclusion, le Gouvernement demande à la Cour de déclarer la requête non fondée.

3. *La Commission*

57. Dans son rapport, la Commission a considéré que les requérants avaient été privés de leur terrain par effet de l'application rétroactive du principe de l'expropriation indirecte et que leur droit au dédommagement avait été déclaré prescrit par effet de l'application rétroactive du délai de prescription dont il était assorti. Ayant constaté qu'aucune indemnité n'avait été versée aux requérants, elle a estimé que ce constat suffisait pour conclure à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

B. Sur l'observation de l'article 1 du Protocole n° 1

58. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes : « la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...). Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété ; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première » (voir, entre autres, l'arrêt *James et autres c. Royaume-Uni* du 21 février 1986, série A n° 98, pp. 29-30, § 37, lequel reprend en partie les termes de l'analyse que la Cour a développée dans son arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 24, § 61 ; voir aussi les arrêts *Les saints monastères c. Grèce* du 9 décembre 1994, série A n° 301-A, p. 31, § 56, et *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 55, CEDH 1999-II).

1. Sur l'existence d'une ingérence

59. La Cour note que les parties s'accordent pour dire qu'il y a eu privation de propriété.

60. Elle rappelle que, pour déterminer s'il y a eu privation de biens au sens de la deuxième « norme », 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 (arrêt *Sporrong et Lönnroth* précité, pp. 24-25, § 63).

61. La Cour note qu'en l'espèce la décision de la Cour de cassation faisant application du principe de l'expropriation indirecte a déclaré en dernière instance qu'un transfert de propriété avait eu lieu au bénéfice de la municipalité de Noicattaro et a eu pour conséquence de priver les requérants de la possibilité d'obtenir des dommages-intérêts. Dans ces circonstances, la Cour conclut que la décision de la Cour de cassation a eu pour effet de priver les requérants de leur bien au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (arrêt *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 77, CEDH 1999-VII).

62. Pour être compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 une telle ingérence doit être opérée « pour cause d'utilité publique » et « dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux de droit international ». L'ingérence doit ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (arrêt *Sporrong et Lönnroth* précité, p. 26, § 69). En outre, la nécessité d'examiner la question du juste équilibre « ne peut se faire sentir que lorsqu'il s'est avéré que l'ingérence litigieuse a respecté le principe de légalité et n'était pas arbitraire » (arrêt *Iatridis* précité, § 58 ; arrêt *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 107, CEDH 2000-I). Dès lors, la Cour n'estime pas opportun de fonder son raisonnement sur le simple constat qu'une indemnisation en faveur des requérants n'a pas eu lieu.

2. Sur le respect du principe de légalité

63. La Cour 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 (arrêt *Iatridis* précité, § 58) et implique le devoir de l'Etat ou d'une autorité publique de se plier à un jugement ou à un arrêt rendus à leur encontre.

64. La Cour n'estime pas utile de juger *in abstracto* si le rôle qu'un principe jurisprudentiel, tel que celui de l'expropriation indirecte, occupe dans un système de droit continental est assimilable à celui occupé par des dispositions législatives. Cependant, elle rappelle que le principe de légalité signifie l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles (arrêt *Hentrich c. France* du 22 septembre 1994, série A n° 296-A, pp. 19-20, § 42, et arrêt *Lithgow et autres c. Royaume-Uni* du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 47, § 110).

65. A ce propos, la Cour observe que la jurisprudence en matière d'expropriation indirecte a connu une évolution qui a conduit à des applications contradictoires (paragraphe 21-35 ci-dessus), ce qui pourrait aboutir à un résultat imprévisible ou arbitraire et priver les intéressés d'une protection efficace de leurs droits et, par conséquent, serait incompatible avec le principe de légalité.

66. La Cour relève aussi que, selon le principe consacré dans l'arrêt n° 1464 de 1983 par la Cour de cassation, toute expropriation indirecte a lieu à la suite d'une occupation illégale d'un terrain. Cette illégalité peut exister dès le début, lorsque l'occupation n'a à aucun moment été autorisée, ou survenir ultérieurement, lorsque l'occupation se poursuit au-delà de la période autorisée. La Cour émet des réserves sur la compatibilité avec le principe de légalité d'un mécanisme qui, de manière générale, permet à

l'administration de tirer bénéfice d'une situation illégale et par l'effet duquel le particulier se trouve devant le fait accompli.

67. La Cour relève enfin que la réparation pour la privation de propriété n'est pas automatiquement versée par l'administration, mais doit être réclamée par l'intéressé et cela dans un délai de cinq ans, ce qui pourrait se révéler une protection non adéquate.

68. En tout état de cause, la Cour est appelée à vérifier si la manière dont le droit interne est interprété et appliqué produit des effets conformes aux principes de la Convention.

69. Dans la présente affaire, la Cour relève que, en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, la Cour de cassation a considéré les requérants comme privés de leur bien à compter du 28 octobre 1972. Ce transfert de propriété en faveur de l'administration a donc eu lieu pendant la période d'occupation sans titre, automatiquement, à la suite de l'achèvement de l'ouvrage public. Or la Cour estime en premier lieu que cette situation ne saurait être considérée comme « prévisible », puisque ce n'est que par la décision définitive – l'arrêt de la Cour de cassation – que l'on peut considérer le principe de l'expropriation indirecte comme ayant effectivement été appliqué. Sur ce point, la Cour se réfère à l'évolution de la jurisprudence (paragraphe 21-31 ci-dessus) et au fait qu'un principe jurisprudentiel ne lie pas les juridictions quant à son application (paragraphe 53 ci-dessus). La Cour estime en conséquence que les requérants ont eu la certitude d'avoir été privés de leur bien seulement le 26 novembre 1993, date du dépôt au greffe de l'arrêt de la Cour de cassation.

70. En deuxième lieu, la Cour observe que la situation en cause a permis à l'administration de tirer bénéfice d'une occupation de terrain devenue *sine titulo* à compter du 30 juin 1972.

71. Par ailleurs, la Cour relève que la Cour de cassation a appliqué le délai de prescription de cinq ans à partir de la date d'achèvement de l'ouvrage, soit le 28 octobre 1972. De cette manière, la protection qui s'offrait en principe aux requérants, à savoir la possibilité d'obtenir des dommages-intérêts, a été réduite à néant.

72. La Cour estime qu'une telle ingérence ne peut qu'être qualifiée d'arbitraire et qu'elle n'est donc pas conforme à l'article 1 du Protocole n° 1.

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

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

74. 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. »

75. Au titre du dommage matériel, les requérants sollicitent 364 790 000 liras italiennes (ITL), correspondant à la valeur du terrain selon une expertise du 20 septembre 1986, somme qui doit être indexée et majorée d'intérêts commençant à courir le 30 juin 1972. Subsidiairement, les requérants réclament 161 589 000 ITL, correspondant à la valeur du terrain selon une expertise d'octobre 1986, somme qui doit être indexée et majorée d'intérêts à compter du 30 juin 1972. Pour le cas où la Cour souhaiterait recueillir une nouvelle expertise, les requérants se déclarent prêts à en accepter les conclusions.

76. Au titre du dommage moral, les requérants demandent 100 millions ITL chacun.

77. Les requérants revendiquent enfin le remboursement des frais de justice devant les juridictions nationales à hauteur de 163 896 627 ITL et le remboursement des frais encourus dans la procédure devant la Commission et la Cour, à hauteur de 124 783 114 ITL.

78. Le Gouvernement n'a pas présenté d'observations sur ce point.

79. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état, de sorte qu'il échet de la réserver eu égard à l'éventualité d'un accord entre l'Etat défendeur et les intéressés (article 75 §§ 1 et 4 du règlement).

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

1. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ; en conséquence,
 - a) *réserve* cette question ;
 - b) *invite* le Gouvernement et les requérants à lui donner connaissance, dans les trois mois, de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
 - c) *réserve* la procédure et *délègue* au président le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 30 mai 2000, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Erik FRIBERGH
Greffier

András BAKA
Président