



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

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE CAPONE c. ITALIE**

*(Requête n° 62592/00)*

ARRÊT

STRASBOURG

15 juillet 2005

**DÉFINITIF**

***30/11/2005***

*Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Capone c. Italie,**

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

M. C.L. ROZAKIS, *président*,

M<sup>me</sup> F. TULKENS,

M. P. LORENZEN,

M<sup>mes</sup> N. VAJIĆ,

S. BOTOUCHAROVA,

MM. V. ZAGREBELSKY,

K. HAJIYEV, *juges*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 23 juin 2005,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 62592/00) dirigée contre la République italienne et dont une ressortissante de cet Etat, M<sup>me</sup> Claudina Capone (« la requérante »), a saisi la Cour le 19 octobre 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée par M<sup>e</sup> P. Leo, avocat à Bénévent. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par ses agents successifs, respectivement MM. U Leanza et I. M. Braguglia et ses coagents, MM. F. Crisafulli et N. Lettieri.

3. La requérante alléguait avoir été privée de son terrain de manière arbitraire, compte tenu de ce qu'elle n'avait pas été indemnisée. En outre, elle se plaignait de l'applicabilité à sa cause de la loi n° 359 de 1992, par l'effet de laquelle le montant du dédommagement serait réduit.

4. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

5. Par une décision du 29 avril 2004, la chambre a déclaré la requête recevable et a joint au fond le deuxième volet de l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes.

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

7. Le 1<sup>er</sup> novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la première section ainsi remaniée (article 52 § 1).

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. La requérante est née en 1925 et résidant à Bénévent.

9. La requérante était propriétaire d'un terrain constructible de 2 509 mètres carrés sis à Bénévent et enregistré au cadastre, feuille 48, parcelles 118 et 648.

10. Par un arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 1991, la municipalité de Bénévent approuva le projet de construction d'habitations à loyer modéré sur le terrain de la requérante et délégua au bureau des habitations à loyer modéré (« I.A.C.P. ») la réalisation des travaux de construction.

11. Par un arrêté du 31 janvier 1992, la municipalité de Bénévent autorisa le I.A.C.P. à occuper d'urgence une partie du terrain de la requérante, à savoir 1 035 mètres carrés, en vue de son expropriation, afin de procéder aux travaux de construction des habitations à loyer modéré.

12. Par un arrêté du 24 juin 1992, le I.A.C.P. offrit à la requérante la somme de 30 000 ITL le mètre carré au titre d'indemnité d'expropriation.

13. Par un acte d'assignation notifié le 28 juillet 1992, la requérante introduisit devant la cour d'appel de Naples une première action en justice à l'encontre de la municipalité de Bénévent et du I.A.C.P.

14. Elle faisait valoir que l'indemnisation fixée était nettement inférieure par rapport à la valeur vénale du terrain, qu'aucune indemnité pour la période d'occupation du terrain avant un éventuel décret d'expropriation n'avait été fixée et que le terrain globalement considéré avait été rendu inutilisable en raison des travaux de construction qui avaient été effectués.

15. Par un arrêté notifié à la requérante le 17 décembre 1996, le I.A.C.P. offrit à celle-ci la somme de 25 000 ITL le mètre carré au titre d'indemnité d'expropriation.

16. Par un acte d'assignation notifié le 14 janvier 1996, la requérante introduisit devant la cour d'appel de Naples une deuxième action à l'encontre de la municipalité de Bénévent et du I.A.C.P. visant à contester le montant de l'indemnité d'expropriation offerte par le I.A.C.P. le 17 décembre 1996.

17. Par un arrêté du 21 avril 1997, la municipalité de Bénévent décréta l'expropriation du terrain.

18. Le 23 octobre 1997, les deux procédures pendantes devant la cour d'appel de Naples furent jointes.

19. Au cours de la procédure devant la cour d'appel, le 16 mars 1999, une expertise fut déposée au greffe. L'expert évalua à 169 740 000 ITL, soit 164 000 ITL le mètre carré, la valeur vénale du terrain au 21 avril 1997, à savoir au moment de son expropriation. En outre, l'expert évalua à 48 347 200 ITL en 1997 le montant de l'indemnité conséquente à la perte de

valeur de la partie restante du terrain et à 109 043 600 ITL en 1997 le montant de l'indemnité d'expropriation calculée aux termes de l'article 5 *bis* de la loi n° 359 de 1992. Enfin, l'expert évalua à 54 521 800 ITL le montant de l'indemnité d'occupation.

20. Par un arrêt déposé au greffe le 30 juillet 2002, la cour d'appel de Naples rejeta les recours de la requérante. La cour considéra notamment ne pas être en mesure de déterminer une indemnité prenant en compte la nature constructible du terrain, au motif que la requérante n'avait pas joint à ses recours la copie de la déclaration de l'impôt municipal sur les immeubles (« *I.C.I.* »).

21. Par un recours notifié le 14 février 2003, la requérante se pourvut en cassation.

22. Le 19 mai 2005, la partie requérante a fait savoir que la procédure est toujours pendante devant la Cour de cassation.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

23. La loi n° 2359 de 1865, en son article 39, prévoyait qu'en cas d'expropriation d'un terrain, l'indemnité à verser devait correspondre à la valeur marchande du terrain au moment de l'expropriation.

24. L'article 42 de la Constitution, tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle (voir, parmi d'autres, l'arrêt n° 138 du 6 décembre 1977), garantit, en cas d'expropriation, une indemnisation qui n'atteint pas la valeur marchande du terrain.

25. La loi n° 865 de 1971 a introduit de nouveaux critères : tout terrain, qu'il fût agricole ou constructible, devait être indemnisé comme s'il s'agissait d'un terrain agricole.

26. Par l'arrêt n° 5 de 1980, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la loi n° 865 de 1971, au motif que celle-ci traitait de manière identique deux situations très différentes, à savoir qu'elle prévoyait le même type d'indemnisation pour les terrains constructibles et les terrains agricoles.

27. Pour remédier à cette situation, le Parlement adopta la loi n° 385 du 29 juillet 1980, qui réintroduisait les critères venant d'être déclarés inconstitutionnels mais cette fois à titre provisoire : la loi disposait en effet que la somme versée était un acompte devant être complété par une indemnité, qui serait calculée sur la base d'une loi à adopter prévoyant des critères d'indemnisation spécifiques pour les terrains constructibles.

28. Par l'arrêt n° 223 du 15 juillet 1983, la Cour constitutionnelle déclara inconstitutionnelle la loi n° 385 de 1980, au motif que celle-ci soumettait l'indemnisation en cas d'expropriation d'un terrain constructible à l'adoption d'une loi future.

29. A la suite de l'arrêt n° 223 de 1983, la loi n° 2359 de 1865 déploya de nouveau ses effets ; par conséquent, un terrain constructible devait être

indemnisé à hauteur de sa valeur marchande (voir, par exemple, Cour de cassation, sec. I, arrêt n° 13479 du 13 décembre 1991 ; sec. I, arrêt n° 2180 du 22 février 1992).

30. La loi n° 359 du 8 août 1992, introduisit, en son article 5 *bis*, une mesure « provisoire, exceptionnelle et urgente », tendant au redressement des finances publiques, valable jusqu'à l'adoption de mesures structurelles. Cette disposition s'appliquait à toute procédure pendante.

31. L'article 5 *bis* dispose que l'indemnité à verser en cas d'expropriation d'un terrain constructible est calculée selon la formule suivante :

[[valeur marchande du terrain + total des rentes foncières des 10 dernières années] : 2] – abattement de 40 %.

32. En pareil cas, l'indemnité correspond à 30 % de la valeur marchande. Sur ce montant, un impôt de 20 % à la source est appliqué (impôt prévu par l'article 11 de la loi n° 413 de 1991).

33. L'abattement de 40 % n'est pas applicable si l'expropriation se fonde non pas sur un décret d'expropriation, mais sur un acte de « cession volontaire » du terrain, ou bien, comme en l'espèce, si l'expropriation a eu lieu avant l'entrée en vigueur de l'article 5 *bis* (voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 283 du 16 juin 1993). Dans ces cas-là, l'indemnité qui en résulte correspond à 50 % de la valeur marchande. De ce montant il faudra encore déduire à 20 % à titre d'impôt (paragraphe 32 ci-dessus).

34. La Cour constitutionnelle a estimé que l'article 5 *bis* de la loi n° 359 de 1992 et son application rétroactive étaient compatibles avec la Constitution (arrêt n° 283 du 16 juin 1993 ; arrêt n° 442 du 16 décembre 1993), dans la mesure où cette loi avait un caractère urgent et provisoire.

35. Le Répertoire des dispositions sur l'expropriation (décret du Président de la République n° 327 de 2001, successivement modifié par le décret législatif n° 302 de 2002), entré en vigueur le 30 juin 2003, a codifié les dispositions existantes en matière d'expropriation et les principes élaborés par la jurisprudence en la matière.

36. L'article 37 du Répertoire reprend pour l'essentiel les critères de fixation de l'indemnité d'expropriation prévus par l'article 5 *bis* de la loi n° 359 de 1992.

## EN DROIT

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

37. La requérante allègue la violation de son droit au respect des biens au motif qu'elle n'a pas été indemnisée pour l'expropriation de son terrain. En outre, elle se plaint de ce que le montant de l'indemnisation qui lui sera accordée aux termes de la législation en vigueur, sera largement inférieur à la valeur vénale du terrain. Elle invoque 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. Thèses défendues devant la Cour

##### 1. *Le Gouvernement*

38. A titre préliminaire, le Gouvernement a plaidé que la requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes au motif que la procédure est toujours pendante devant la Cour de cassation.

39. Le Gouvernement soutient qu'une telle procédure constitue un moyen de recours efficace, que la requérante doit épuiser avant que la Cour puisse se prononcer sur la requête. Un examen anticipé par la Cour irait à l'encontre du principe de subsidiarité.

40. Sur le fond, le Gouvernement fait observer que la requérante a été privée du terrain en application d'une procédure d'expropriation légitime et pleinement respectueuse des formes.

41. Le Gouvernement observe que le mécanisme de l'expropriation pour cause d'utilité publique répond en tant que tel aux exigences de protection de l'intérêt de la collectivité.

42. A cet égard, se référant à l'affaire *James et autres c. Royaume-Uni* (*James et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98), il rappelle qu'il relève de la compétence exclusive des autorités nationales de vérifier quelles procédures répondent en tant que telles aux exigences d'utilité publique.

43. Dans le calcul d'une indemnité d'expropriation, il faut rechercher un juste équilibre entre l'intérêt privé et l'intérêt général. De ce fait, l'indemnité d'expropriation adéquate peut être inférieure à la valeur marchande d'un terrain.

44. A la lumière de ces considérations et se référant à l'affaire *Papachelas c. Grèce (Papachelas c. Grèce [GC], n° 31423/96, CEDH 1999-II)*, le Gouvernement soutient que la réduction du montant de l'indemnité d'expropriation due à la requérante est respectueuse en tant que telle du principe de proportionnalité.

45. En outre, il souligne que le décret d'expropriation a été prononcé en 1997, soit après l'entrée en vigueur de la législation réduisant le montant de l'indemnité due à la requérante. Il s'ensuit que l'application d'une telle législation à la cause de la requérante constituait un résultat pleinement prévisible de la part de celle-ci au moment de l'expropriation.

## 2. La requérante

46. La requérante conteste la thèse du Gouvernement. Elle fait observer que, treize ans après l'occupation de son terrain et huit ans après l'expropriation, elle n'a pas encore reçu l'indemnité définitive d'expropriation. Et cela malgré l'action en justice qu'elle a engagée devant les juridictions nationales, qui, après treize ans, est toujours sans résultat.

47. D'autre part, la requérante se plaint du montant inadéquat de l'indemnité d'expropriation qu'elle pourra obtenir à l'issue de la procédure devant les juridictions nationales, en raison de l'application à sa cause de l'article 5 *bis* de la loi n° 359 de 1992. A cet égard, elle allègue qu'elle ne pourra obtenir qu'une somme nettement inférieure à la valeur vénale du terrain.

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

48. A la lumière de la jurisprudence en la matière, compte tenu de ce qu'il y a eu expropriation formelle, la Cour estime que la privation de propriété litigieuse relève de la deuxième phrase de l'article 1 du Protocole n° 1.

49. 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 seconde phrase du premier alinéa de cet article n'autorise une privation de propriété que « dans les conditions prévues par la loi » et le second alinéa reconnaît aux Etats le droit de réglementer l'usage des biens en mettant en vigueur des « lois ». De plus, la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est une notion inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (*Amuur c. France*, arrêt du 25 juin 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III, pp. 850-851, § 50).

50. En l'espèce, il n'est pas contesté que l'intéressée a été privée de sa propriété conformément à la loi et que l'expropriation poursuit un but légitime d'utilité publique. Étant donné que l'ingérence litigieuse satisfait à la condition de légalité et n'est pas arbitraire, l'absence d'indemnisation ne rend pas en tant que telle illégitime la mainmise de l'Etat sur les biens de la requérante (voir, *a contrario*, *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50), arrêt du 31 octobre 1995, série A n° 330-B, pp. 59-60, § 36). Dès lors, il reste à rechercher si, dans le cadre d'une expropriation licite, la requérante a eu à supporter une charge disproportionnée et excessive.

51. La Cour rappelle qu'une mesure d'ingérence dans le droit au respect des biens 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 (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, § 69). Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 tout entier, donc aussi dans la seconde phrase qui doit se lire à la lumière du principe consacré par la première. En particulier, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant une personne de sa propriété (*Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, arrêt du 20 novembre 1995, série A n° 332, p. 23, § 38).

52. Afin de déterminer si la mesure litigieuse respecte le juste équilibre voulu et, notamment, si elle ne fait pas peser sur la requérante une charge disproportionnée, il y a lieu de prendre en considération les modalités d'indemnisation prévues par la législation interne. A cet égard, la Cour a déjà dit que sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive, et un manque total d'indemnisation ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1 que dans des circonstances exceptionnelles (*Les saints monastères c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-A, p. 35, § 71).

53. La Cour note que treize ans se sont déjà écoulés sans que la requérante ait reçu l'indemnisation définitive. Elle rappelle que le caractère adéquat d'un dédommagement diminuerait si le paiement de celui-ci faisait abstraction d'éléments susceptibles d'en réduire la valeur, tel l'écoulement d'un laps de temps que l'on ne saurait qualifier de raisonnable (*Akkus c. Turquie*, arrêt du 9 juillet 1997, *Recueil* 1997-IV, pp. 1309-1310, § 29). Il est indéniable que le laps de temps en question est imputable à l'Etat, sans que la complexité de l'activité de l'administration en la matière puisse justifier une durée comme celle en cause ici.

54. Par ailleurs, la Cour prend en compte la situation d'incertitude qui pèse aujourd'hui encore sur la requérante, compte tenu de l'absence d'indemnité définitive et du fait que la procédure devant les juridictions internes est toujours pendante.

55. A la lumière de ces considérations, la Cour considère que la requérante a déjà eu à supporter une charge spéciale et exorbitante qui a rompu le juste équilibre devant régner entre, d'une part, les exigences de l'intérêt général et, d'autre part, la sauvegarde du droit au respect des biens. De plus, la Cour considère que l'importance de la somme qui pourra être octroyée au terme de la procédure en cours ne compense pas l'absence de dédommagement constatée, et ne saurait être déterminante eu égard à l'importance du laps de temps s'étant écoulé depuis l'expropriation du terrain (voir, *mutatis mutandis*, *Zubani c. Italie*, arrêt du 7 août 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1078, § 49). En d'autres termes, le montant qui pourra éventuellement être accordé à la requérante à l'issue de la procédure n'a aucune incidence directe sur la question de la proportionnalité, mais pourra éventuellement être pris en compte aux fins d'une appréciation exacte des demandes de satisfaction équitable que la requérante formule sur le terrain de l'article 41 de la Convention (*Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], no 25701/94, § 98, CEDH 2000-XII).

56. En conclusion, l'exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes jointe au fond ne saurait être retenue et il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

57. 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. »

58. La requérante chiffre à 13 363,32 EUR l'indemnité qui lui est due, résultant de la différence entre la valeur vénale du terrain et la somme que pourra lui être accordée aux termes de l'article 5 *bis* de la loi n° 359 de 1992.

59. S'agissant du préjudice moral, la requérante sollicite le versement de la somme de 15 000 EUR.

60. Quant aux frais et dépens concernant la procédure devant la Cour, la requérante demande la somme de 3 380,79 EUR.

61. Le Gouvernement fait d'abord observer que la procédure en indemnisation engagée par la requérante au niveau national est toujours pendante. Selon lui, cet élément doit être pris en compte pour la satisfaction équitable, pour le cas où la Cour conclurait à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 : si la Cour accordait une somme au titre d'une satisfaction équitable, la requérante pourrait être indemnisée deux fois. En outre, le juge national serait mieux placé pour déterminer l'indemnisation, par rapport à la Cour qui ne pourrait en l'espèce que procéder à une évaluation sommaire.

62. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve compte tenu de la

possibilité d'un accord entre l'Etat défendeur et l'intéressée (article 75 §§ 1 et 4 du règlement).

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

1. *Rejette* l'exception de non-épuisement des voies de recours internes ;
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) la *réserve* en entier ;
  - b) *invite* le Gouvernement et la requérante à lui adresser par écrit, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, leurs observations sur cette question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
  - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* le président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 15 juillet 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN  
Greffier

Christos ROZAKIS  
Président