



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE LA ROSA ET ALBA c. ITALIE (n° 6)

(Requête n° 63240/00)

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 La Rosa et Alba c. Italie (n° 6),

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

M. C.L. ROZAKIS, *président*,

M^{me} F. TULKENS,

M. P. LORENZEN,

M^{mes} 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 dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 63240/00) dirigée contre la République italienne et dont quatre ressortissants de cet Etat, MM. Mario La Rosa et Giacomo La Rosa, Vincenzo Alba et M.^{me} Maria la Rosa (« les requérants »), ont saisi la Cour le 30 mars 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »). Le deuxième requérant est décédé le 2 janvier 2005. Par une lettre du 11 mars 2005, M. Nicola La Rosa a informé le Greffe de ce qu'il avait hérité du deuxième requérant et qu'il souhaitait se constituer dans la procédure devant la Cour.

2. Les requérants sont représentés par M^e A. Anfuso Alberghina, avocat à Caltagirone. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I.M. Braguglia, et par son coagent, M. F. Crisafulli et par son coagent adjoint, N. Lettieri.

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

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 15 octobre 2002, la chambre a déclaré la requête partiellement irrecevable. Par une décision du 6 mai 2004, la chambre a déclaré le restant de la requête recevable (article 54 § 3 du règlement).

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

7. Le 1^{er} 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. Les requérants sont nés respectivement en 1925, 1927, 1922 et 1945 et résident à Caltagirone.

9. Les requérants étaient propriétaires d'un terrain sis à Caltagirone (Catane) et enregistré au cadastre, feuille 139, parcelle 43.

10. Par un arrêté du 15 avril 1980, valant déclaration d'utilité publique, le maire de Caltagirone autorisa la société coopérative La Sicula à occuper d'urgence le terrain des requérants, pour une période maximale de trois ans, en vue de son expropriation pour la construction de logements.

11. Le 19 mai 1980, la société coopérative procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction.

12. Le 22 octobre 1981, la municipalité de Caltagirone procéda à une offre d'acompte sur l'indemnisation de 810 000 liras italiennes (ITL) (360 ITL/m²). Cette offre ne fut pas acceptée par les requérants.

13. Le 28 mai 1982, la municipalité procéda à une deuxième offre d'acompte de 990 000 ITL (440 ITL/m²). Cette offre ne fut pas acceptée.

14. Par un acte notifié le 27 mars 1987, les requérants introduisirent une action en dommages-intérêts à l'encontre de la société coopérative La Sicula devant le tribunal civil de Caltagirone. Les requérants alléguèrent que bien que les travaux de construction effectués sur leur terrain aient transformé celui-ci, aucun décret d'expropriation et aucune indemnisation n'étaient intervenus. Se référant au principe de l'expropriation indirecte fixé par la Cour de cassation dans l'arrêt n° 1464 du 26 février 1983, les requérants invitaient le tribunal à déclarer que la construction des logements avait à un tel point transformé son terrain qu'elle avait entraînée la perte irréversible du bien. Les requérants réclamaient des dommages-intérêts pour la perte du terrain à concurrence de la valeur de celui-ci, en outre ils réclamaient une réparation pour la non jouissance du terrain pendant la période d'occupation autorisée.

15. La mise en état de l'affaire commença le 4 juin 1987.

16. Le 27 septembre 1987, la société coopérative La Sicula appela en garantie la municipalité de Caltagirone devant le tribunal civil de Caltagirone.

17. En décembre 1993, une première expertise fut déposée au greffe. Selon l'expert, la date à laquelle il y avait eu transformation irréversible du terrain se situait au 18 mai 1983. A ce moment, les requérants devaient être considérés comme ayant été privés de leur bien. La valeur vénale du terrain litigieux, dont la superficie était de 2320 mètres carrés, était à cette date de 64 500 ITL le mètre carré.

18. A la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 662 de 1996, le tribunal de Caltagirone ordonna une deuxième expertise. D'après le rapport d'expertise, la valeur vénale du terrain au 18 mai 1983, calculée en fonction de la nouvelle loi, était de 35 492 ITL le mètre carré.

19. Par un jugement déposé au greffe le 29 octobre 2002, le tribunal déclara qu'à la suite de l'occupation du terrain, et au vu de la construction de logements, -ouvrages répondant à l'intérêt public-, le droit de propriété des requérants avait été neutralisé conformément au principe de l'expropriation indirecte. Il y avait donc lieu de considérer que la propriété du terrain était passée *ab origine* à l'administration en 1983 à savoir une fois le terrain irréversiblement transformé. Etant donné que le transfert de propriété avait eu lieu dans le cadre d'une occupation de terrain devenu sans titre, les requérants avaient droit à des dommages-intérêts calculés sur la base de la loi n° 662 de 1996, entrée en vigueur en cours de procédure. Par conséquent le tribunal accorda aux requérants une somme de 42 526,66 EUR pour la perte de la propriété du terrain à indexer à partir de 1983, en plus d'une indemnité d'occupation de 11 592,39 EUR.

20. La date à laquelle ce jugement devint définitif est, selon les indications fournies par les requérants, le 11 avril 2004.

21. L'indemnisation accordée par le tribunal est soumise à un impôt à la source de 20%, tel que prévu par la loi n° 413 de 1991. En juillet 2004, les requérants n'avaient pas encore obtenu le versement de leur dû.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. L'occupation d'urgence d'un terrain

22. En droit italien, la procédure accélérée d'expropriation permet à l'administration d'occuper un terrain et d'y construire avant l'expropriation. Une fois l'ouvrage à réaliser déclaré d'utilité publique et le projet de construction adopté, l'administration peut décréter l'occupation d'urgence des zones à exproprier pour une durée déterminée n'excédant pas cinq ans (article 20 de la loi n° 865 de 1971). Ce décret devient caduc si l'occupation matérielle du terrain n'a pas lieu dans les trois mois suivant sa promulgation. Avant la fin de la période d'occupation autorisée, un décret d'expropriation formelle doit être pris.

23. L'occupation autorisée d'un terrain donne droit à une indemnité d'occupation. La Cour constitutionnelle a reconnu, dans son arrêt n° 470 de 1990, un droit d'accès immédiat à un tribunal aux fins de réclamer l'indemnité d'occupation dès que le terrain est matériellement occupé, sans besoin d'attendre que l'administration procède à une offre d'indemnisation.

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

24. Dans les années 1970, 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'un ouvrage public. 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 de 1983 de la Cour de cassation

25. 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*, 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.

26. 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 et 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).

27. 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, 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).

28. 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 l'arrêt n° 3243 de 1979 de la Cour de cassation).

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

29. 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 sans titre. 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

30. Dans un premier temps, la jurisprudence considérait qu'aucun délai de prescription ne trouvait à s'appliquer, puisque l'occupation sans titre du terrain constituait un acte illégal continu. La Cour de cassation, dans son arrêt n° 1464 de 1983, affirma que le droit à réparation était soumis à un délai de prescription de cinq ans. Par la suite, la première section de la Cour de cassation affirma 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) L'arrêt n° 188 de 1995 de la Cour constitutionnelle

31. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a jugé compatible avec la Constitution le principe de l'expropriation indirecte, dans la mesure où ce principe est ancré dans une disposition législative, à savoir l'article 2043 du code civil régissant la responsabilité délictuelle. Selon cet arrêt, le fait que l'administration devienne propriétaire d'un terrain en tirant bénéfice de son comportement illégal ne pose aucun problème sur le plan constitutionnel, puisque l'intérêt public, à savoir la conservation de l'ouvrage public, l'emporte sur l'intérêt du particulier, et donc sur le droit de propriété de ce dernier. 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.

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

32. Les développements 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.

33. 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 ; si tel n'était pas le cas, la décision judiciaire serait vidée de substance.

34. 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, comme alternative, demander des dommages-intérêts. L'illégalité dans ces cas a un caractère permanent et aucun délai de prescription ne trouve application.

35. 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 à s'appliquer. 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.

36. Dans l'arrêt n° 148 de 1998, la première section de la Cour de cassation a suivi la jurisprudence des chambres 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*.

37. Dans l'arrêt n° 5902 de 2003, la Cour de cassation en chambres réunies a réaffirmé qu'il n'y a pas de transfert de propriété en l'absence de déclaration d'utilité publique valide.

38. Il convient de comparer cette jurisprudence avec la loi n° 458 de 1988 (voir §§ 39-40 ci-dessous) et avec le Répertoire des dispositions sur l'expropriation, entré en vigueur le 30 juin 2003 (voir §§ 48-49 ci-dessous).

4. La loi n°458 du 27 octobre 1988

39. Aux termes de l'article 3 de cette loi, « Le propriétaire d'un terrain, utilisé pour la construction de bâtiments publics et de logements sociaux, a droit à la réparation du dommage subi, à la suite d'une expropriation déclarée illégale par une décision passée en force de chose jugée, mais ne peut prétendre à la restitution de son bien. Il a également droit, en plus de la réparation du dommage, aux sommes dues en raison de la dépréciation monétaire et à celles mentionnées à l'article 1224 § 2 du code civil et ceci à compter du jour de l'occupation illégale ».

40. Interprétant l'article 3 de la loi de 1988, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 12 juillet 1990 (n° 384), a considéré : « Par la disposition attaquée, le législateur, entre l'intérêt des propriétaires des terrains - obtenir en cas d'expropriation illégale la restitution des terrains - et l'intérêt public - concrétisé par la destination de ces biens à des finalités de constructions résidentielles publiques à des conditions favorables ou conventionnées - a donné la priorité à ce dernier intérêt ».

5. Le montant de la réparation en cas d'expropriation indirecte

41. Selon la jurisprudence de 1983 de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte, une réparation intégrale du préjudice subi, sous forme de dommages-intérêts pour la perte du terrain, était due à l'intéressé en contrepartie de la perte de propriété qu'entraîne l'occupation illégale.

42. 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.

43. En vertu de la loi budgétaire n° 662 de 1996, qui fit suite à 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 cette optique, l'indemnisation équivaut au montant de l'indemnité prévue pour le cas d'une expropriation formelle, dans l'hypothèse la plus favorable au propriétaire, moyennant une augmentation de 10 %.

44. 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.

6. La jurisprudence après les arrêts de la Cour du 30 mai 2000 dans les affaires Belvedere Alberghiera et Carbonara et Ventura

45. Par les arrêts n° 5902 et 6853 de 2003, la Cour de cassation en chambres réunies s'est à nouveau prononcée sur le principe de l'expropriation indirecte, en faisant référence aux deux arrêts de la Cour précités.

46. Au vu du constat de violation de l'article 1 du protocole n° 1 dans les affaires ci-dessus, la Cour de cassation a affirmé que le principe de l'expropriation indirecte joue un rôle important dans le cadre du système juridique italien et qu'il est compatible avec la Convention.

47. Plus spécifiquement, la Cour de cassation – après avoir analysé l'histoire du principe de l'expropriation indirecte - a dit qu'au vu de l'uniformité de la jurisprudence en la matière, le principe de l'expropriation indirecte doit se considérer comme étant pleinement « prévisible » à compter de 1983. De ce fait, l'expropriation indirecte doit être considérée comme étant respectueuse du principe de légalité. S'agissant des occupations de terrain ayant lieu sans déclaration d'utilité publique, la Cour de cassation a affirmé que celles-ci ne sont pas aptes à transférer la propriété du bien à l'Etat. Quant à l'indemnisation, la Cour de cassation a affirmé que, même si elle est inférieure au préjudice subi par l'intéressé, et notamment à la valeur du terrain, l'indemnisation due en cas d'expropriation indirecte est suffisante pour garantir 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.

7. Le Répertoire des dispositions législatives et réglementaires en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (ci après « le Répertoire »)

48. Le 30 juin 2003 est entré en vigueur le Décret Présidentiel n° 327 du 8 juin 2001, modifié par le Décret législatif n° 302 du 27 décembre 2002, et qui régit la procédure d'expropriation. Le Répertoire codifie les dispositions et la jurisprudence existantes en la matière. En particulier, il codifie le principe de l'expropriation indirecte. Le Répertoire, qui ne s'applique pas aux cas d'occupation survenus antérieurement à 1996 et ne s'applique donc pas en l'espèce, s'est substitué, à partir de son entrée en vigueur, à l'ensemble de la législation la jurisprudence précédente en matière d'expropriation.

49. A son article 43, le Répertoire prévoit qu'en l'absence d'un décret d'expropriation, ou en l'absence de déclaration d'utilité publique, un terrain transformé à la suite de la réalisation d'un ouvrage public est acquis au patrimoine de l'autorité qui l'a transformé ; des dommages-intérêts sont accordés en contrepartie. L'autorité peut acquérir un bien même lorsque le plan d'urbanisme ou la déclaration d'utilité publique ont été annulés. Le propriétaire peut demander au juge la restitution du terrain. L'autorité en cause peut s'y opposer. Lorsque le juge décide de ne pas ordonner la restitution du terrain, le propriétaire a droit à un dédommagement.

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

50. Dans ces observations sur le fond le Gouvernement soulève tout d'abord une exception d'irrecevabilité tirée du non épuisement des voies de recours internes, étant donné que la requête devant la Cour européenne a été introduite avant la fin de la procédure interne, à savoir lorsque le recours était encore pendant devant le tribunal de Caltagirone.

51. Les requérants s'opposent à cette exception du Gouvernement.

52. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 55 de son règlement, « Si la Partie contractante défenderesse entend soulever une exception d'irrecevabilité, elle doit le faire, pour autant que la nature de l'exception et les circonstances le permettent, dans les observations écrites ou orales sur la recevabilité de la requête (...) ». Or, il ressort du dossier que cette condition ne se trouve pas remplie en l'espèce. Il y a donc forclusion.

53. A la lumière de ces considérations, la Cour estime qu'il y a lieu de rejeter l'exception du Gouvernement.

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

54. Les requérants allèguent avoir été privés de leur terrain par l'effet de l'occupation de celui-ci et de la construction de logements, à défaut d'un décret d'expropriation et d'indemnisation. En outre, ils font valoir qu'aux termes de la législation entrée en vigueur au cours de la procédure devant les juridictions internes, ils n'ont pas été dédommagés à hauteur de la valeur vénale du terrain. Selon eux, cette situation a porté atteinte à leur droit au respect de leurs biens garanti à l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi rédigé :

« 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. Les requérants

55. Les requérants affirment que la privation du terrain en application du principe jurisprudentiel de l'expropriation indirecte est contraire aux principes constitutionnels ainsi qu'à l'article 1 du Protocole n° 1 du point de vue de l'existence nécessaire d'une base légale.

56. Ils soutiennent que l'expropriation indirecte est une expropriation *de facto* et se traduit dans une illégalité commise par l'administration.

57. A cet égard, les requérants font observer que le terrain litigieux a été occupé et transformé sans qu'un décret d'expropriation n'ait été adopté. Ce n'est qu'à l'issue de la procédure en dommages-intérêts devant les juridictions nationales qu'ils ont pu obtenir une décision judiciaire déclarant l'illégalité de l'occupation qui a comme conséquence de les déclarer en même temps privés de leur bien rétroactivement.

58. Quant au montant du dédommagement qu'ils ont reçu à la suite de la procédure entamée devant les juridictions internes, les requérants observent qu'aux termes de la législation en vigueur ils n'ont pas été dédommagés à hauteur de la valeur vénale du terrain. En l'espèce ils ont obtenu une somme égale au 50% de la valeur vénale du terrain et ils font valoir que cette somme sera soumise à une imposition à la source de 20%.

59. A cet égard, ils observent que l'indemnité accordée est largement inférieure au préjudice subi et légèrement supérieure au montant auquel ils auraient eu droit en cas d'expropriation en bonne et due forme.

60. En outre, les requérants estiment que l'application rétroactive en cours de procédure de la législation réduisant le montant du dédommagement est en tant que telle contraire à l'article 1 du Protocole n° 1.

2. Le Gouvernement

61. Le Gouvernement fait observer que dans le cas d'espèce, il s'agit d'une occupation de terrain dans le cadre d'une procédure administrative reposant sur une déclaration d'utilité publique. Le Gouvernement 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 décret d'expropriation n'a été adopté.

62. A défaut d'un tel décret, le Gouvernement soutient qu'il était impossible de savoir si les requérants étaient ou non encore propriétaires du bien. Il était donc essentiel d'avoir une décision nationale définitive qui dissipe une foi pour toute l'incertitude qui caractérise ce type de situation, et notamment le cas d'espèce, qui manque de clarté. En même temps, le Gouvernement soutient que le jugement du tribunal de Caltagirone n'a qu'une valeur déclarative, l'expropriation indirecte étant un mécanisme automatique de perte de propriété. Par son jugement, le juge national ne ferait que prendre acte d'une situation accomplie et se limiterait à déclarer que les requérants doivent se considérer comme étant privés de leur bien au bénéfice de l'administration à compter de la date que le tribunal considère comme la date où le terrain a été transformé de manière irréversible.

63. Le Gouvernement soutient que cette situation est conforme à l'article 1 du Protocole n° 1.

64. Quant à la nécessité de l'ingérence dans le droit de propriété des requérants, le Gouvernement fait observer que la construction de l'ouvrage public constituait un motif adéquat pour justifier l'expropriation du terrain, qui doit être considérée comme un moyen proportionné au but légitime visé.

65. S'agissant de l'existence d'une base légale, le Gouvernement rappelle d'abord que la Cour, dans son arrêt *Zubani c. Italie* (arrêt du 7 août 1996, Recueil 1996-IV, §§ 45-46) avait examiné une affaire d'expropriation indirecte tombant sous le coup de la loi n° 458 de 1988 (voir droit interne, paragraphe 39 ci-dessus) du point de vue du juste équilibre, estimant que, en ce qui concernait la loi en tant que telle, « le choix législatif visant à privilégier l'intérêt de la collectivité dans le cas d'expropriations ou d'occupations illégales de terrains est raisonnable : l'indemnisation intégrale des préjudices subis par les propriétaires concernés constitue une réparation suffisante ... » (arrêt *Zubani* précité, § 49).

66. Le Gouvernement prend acte de ce que la jurisprudence de la Cour a par la suite connu une évolution, dans la mesure où, dans les deux cas suivant portant sur l'expropriation indirecte, elle a constaté une incompatibilité du mécanisme de l'expropriation indirecte avec le principe de légalité (*Carbonara et Ventura c. Italie*, n° 24638/94, CEDH 2000-VI ; *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, n° 31524/96, CEDH 2000-VI).

67. Selon le Gouvernement, le principe doit se considérer comme étant « prévu par la loi », même s'il a été élaboré par la jurisprudence dans un pays de « civil law » et non de « common law ».

68. A cet égard, le Gouvernement prend acte de ce que dans les deux arrêts précités, la Cour avait estimé inutile 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 (arrêt *Carbonara* précité, § 64). La Cour

avait observé que la jurisprudence italienne avait connu une évolution et qu'un principe jurisprudentiel ne lie pas les juridictions quant à son application (arrêt *Carbonara* précité, § 69).

69. Le Gouvernement soutient que décider du rôle de la jurisprudence en Italie revêt une grande importance dans ce type d'affaires. Selon le Gouvernement, la jurisprudence nationale ayant créé le principe de l'expropriation indirecte, celui-ci doit être considéré comme faisant partie du droit positif à compter de l'arrêt de la Cour de cassation n° 1464 de 1983. La jurisprudence ultérieure aurait confirmée ce principe et précisé certains aspects de son application. En outre, ce principe aurait été reconnu par la loi n° 458 du 27 octobre 1988 (voir paragraphe 39 ci-dessus).

70. En conclusion, selon le Gouvernement, à partir de 1983, les règles de l'expropriation indirecte étaient parfaitement claires et accessibles à tous les propriétaires de terrains.

71. En l'espèce, le terrain des requérants a été occupé en 1980 et ceux-ci ont introduit l'action en justice devant les juridictions nationales en 1987. Il s'ensuit que déjà au début de la procédure d'expropriation, la jurisprudence en matière d'expropriation indirecte était consolidée et faisait donc partie du droit positif.

72. De plus, le Gouvernement fait noter que les requérants ont refusé deux fois une offre d'indemnité de la part de l'administration. Cela démontrerait, selon le Gouvernement, que les requérants étaient intéressés à attendre la transformation du terrain pour pouvoir agir contre l'administration et demander les dommages-intérêts.

73. S'agissant de la qualité de la loi, le Gouvernement reconnaît que le fait qu'un décret d'expropriation n'ait pas été prononcé est en soi un manquement aux règles qui président à la procédure administrative.

74. Toutefois, compte tenu de ce que le terrain a été transformé de manière irréversible en raison de la construction d'une œuvre d'utilité publique, la restitution de celui-ci n'est plus possible.

75. Le transfert de la propriété du terrain en application du principe de l'expropriation indirecte est en effet le résultat d'une interprétation systématique par le juge de principes existants, tendant à garantir que l'intérêt général prévale sur l'intérêt des particuliers, lorsque l'ouvrage public a été réalisé (transformation du terrain) et que celui-ci répond à l'utilité publique.

76. A la lumière de ces considérations, le Gouvernement estime que le principe de l'expropriation indirecte, qui permet aux anciens propriétaires d'obtenir un dédommagement conséquent à la perte du terrain, est donc conforme à l'article 1 du Protocole n° 1 du point de vue de la qualité de la loi.

77. 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 de compenser le particulier.

78. Cependant, cette indemnisation peut être inférieure au préjudice subi par l'intéressé, vu que l'expropriation indirecte répond à un intérêt collectif et que l'illégalité commise par l'administration ne concerne que la forme, à savoir un manquement aux règles qui président à la procédure administrative.

79. Le Gouvernement admet que le requérant n'a pas été entièrement indemnisé, et que par l'effet de la loi n° 662 de 1996, l'indemnité accordée est inférieure à la valeur du terrain.

80. Toutefois, vu que l'expropriation indirecte répond à un intérêt collectif, le Gouvernement soutient que le montant de l'indemnité en cause rentre dans la marge d'appréciation laissée aux Etats pour fixer une indemnisation qui soit raisonnablement en rapport avec la valeur du bien. En outre, le plafonnement de l'indemnité par la loi n° 662 de 1996 s'expliquerait par le souci de « décourager des spéculations » de la part des citoyens sur les « difficultés bureaucratiques, politiques ou financières qui empêchent l'administration d'exproprier régulièrement ». A cet égard, le Gouvernement soutient que l'indemnité telle que plafonnée par la loi en cause étant en tout cas supérieure à celle qui aurait été accordée si l'expropriation avait été régulière, l'expropriation indirecte revient à une « bonne affaire » pour les intéressés.

81. A la lumière de ces considérations, le Gouvernement conclut que le juste équilibre a été respecté.

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

1. Sur l'existence d'une ingérence

82. La Cour rappelle que, pour déterminer s'il y a eu « privation de biens », 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 (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, pp. 24-25, § 63).

83. La Cour relève que, en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, le tribunal de Caltagirone a considéré les requérants comme étant privés de leur bien à compter du moment où le terrain a été irréversiblement transformé par les travaux publics. A défaut d'un acte formel d'expropriation, le constat d'illégalité de la part du juge est l'élément qui consacre le transfert au patrimoine public du bien occupé. Dans ces circonstances, la Cour conclut que le jugement du tribunal de Caltagirone a eu pour effet de priver les requérants de leur bien au sens de la deuxième

phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Carbonara et Ventura*, précité, § 61 ; *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 77, CEDH 1999-VII).

84. 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 (*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 » (*Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II ; *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 107, CEDH 2000-I).

85. Dès lors, la Cour n'estime pas opportun de fonder son raisonnement sur le simple constat qu'une réparation intégrale en faveur des requérants n'a pas eu lieu (*Carbonara*, précité, § 62).

2. Sur le respect du principe de légalité

86. 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 (*Iatridis* précité, § 58). Le principe de légalité signifie l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles (*Hentrich c. France*, arrêt du 22 septembre 1994, série A n° 296-A, pp. 19-20, § 42, et *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 47, § 110).

87. Dans l'arrêt *Belvedere Alberghiera srl* et dans l'arrêt *Carbonara et Ventura* précités, la Cour n'avait pas estimé 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, ce qui compte étant – en tout état de cause – que la base légale réponde aux critères de prévisibilité, accessibilité et précision énoncés plus haut. La Cour est toujours convaincue que l'existence en tant que telle d'une base légale ne suffit pas à satisfaire au principe de légalité et estime utile de se pencher sur la question de la qualité de la loi.

88. La Cour prend note de l'évolution jurisprudentielle qui a conduit à l'élaboration du principe de l'expropriation indirecte. Elle relève également que ce principe a été transposé dans des textes de loi, tels que la loi n° 458 de 1988, la loi n° 662 de 1996 et, tout dernièrement, dans le Répertoire des dispositions en matière d'expropriation. Ceci étant, la Cour ne perd pas de vue les applications contradictoires qui ont lieu dans l'historique de la jurisprudence, et relève également des contradictions entre la jurisprudence et les textes de loi écrits susmentionnés.

89. A titre d'exemple, la Cour note que s'il est vrai que la jurisprudence a exclu, à compter de 1996-1997, que l'expropriation indirecte puisse s'appliquer lorsque la déclaration d'utilité publique a été annulée, il est également vrai que le Répertoire a tout dernièrement prévu qu'en l'absence de déclaration d'utilité publique, tout terrain peut être acquis au patrimoine public, si le juge décide de ne pas ordonner la restitution du terrain occupé et transformé par l'administration.

90. A vu de ces éléments, la Cour n'exclut pas que le risque d'un résultat imprévisible ou arbitraire pour les intéressés subsiste.

91. La Cour note ensuite que le mécanisme de l'expropriation indirecte permet en général à l'administration de passer outre les règles fixées en matière d'expropriation, avec le risque d'un résultat imprévisible ou arbitraire pour les intéressés, qu'il s'agisse d'une illégalité depuis le début ou d'une illégalité survenue par la suite.

92. A cet égard, la Cour note que l'expropriation indirecte permet à l'administration d'occuper un terrain et de le transformer irréversiblement, de telle sorte qu'il soit considéré comme acquis au patrimoine public, sans qu'en parallèle un acte formel déclarant le transfert de propriété ne soit adopté. En l'absence d'un acte formalisant l'expropriation et intervenant au plus tard au moment où le propriétaire a perdu toute disponibilité du bien, l'élément qui permettra de transférer au patrimoine public le bien occupé et d'atteindre une sécurité juridique est le constat d'illégalité de la part du juge, valant déclaration de transfert de propriété. Il incombe à l'intéressé - qui continue d'être formellement propriétaire - de solliciter du juge compétent une décision constatant, le cas échéant, l'illégalité assortie de la réalisation d'un ouvrage d'intérêt public, conditions nécessaires pour qu'il soit déclaré rétroactivement privé de son bien.

93. Au vu de ces éléments, la Cour estime que le mécanisme de l'expropriation indirecte n'est pas apte à assurer un degré suffisant de sécurité juridique.

94. La Cour note ensuite que l'expropriation indirecte permet en outre à l'administration d'occuper un terrain et de le transformer sans pour autant verser d'indemnité en même temps. L'indemnité doit être réclamée par l'intéressé et cela dans un délai de prescription de cinq ans, commençant à compter de la date à laquelle le juge estime que la transformation irréversible du terrain a eu lieu. Ceci peut entraîner des conséquences néfastes pour l'intéressé, et rendre vain tout espoir de réparation (*Carbonara et Ventura*, précité, § 71).

95. La Cour relève enfin que le mécanisme de l'expropriation indirecte permet à l'administration de tirer parti de son comportement illégal, et que le prix à payer n'est que de 10% plus élevé que dans le cas d'une expropriation en bonne et due forme. Selon la Cour, cette situation n'est pas de nature à favoriser la bonne administration des procédures d'expropriation et à prévenir des épisodes d'illégalité.

96. 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.

97. Dans la présente affaire, la Cour relève qu'en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions italiennes ont considéré les requérants privés de leur bien à compter du moment où les travaux de construction d'immeubles ont irréversiblement transformé les lieux, 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 définitive – le jugement du tribunal de Caltagirone ayant acquis force de chose jugée – que l'on peut considérer le principe de l'expropriation indirecte comme ayant effectivement été appliqué et que l'acquisition du terrain au patrimoine public a été sanctionnée. Par conséquent, les requérants n'ont eu la « sécurité juridique » concernant la privation du terrain que le 11 avril 2004, date à laquelle le jugement du tribunal de Caltagirone est devenu définitif.

98. 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'une indemnité soit mise en parallèle à la disposition des intéressés.

99. S'agissant de l'indemnité, la Cour constate que l'application rétroactive de la loi budgétaire n° 662 de 1996 au cas d'espèce a eu pour effet de priver les requérants d'une réparation intégrale du préjudice subi.

100. 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.

101. 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

102. 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. »

103. Se référant à l'arrêt *Carbonara et Ventura c. Italie* (satisfaction équitable), n° 24638/94, 11 décembre 2003) et à l'arrêt *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50) (arrêt du 31 octobre 1995, série A n° 330-B), les requérants sollicitent le versement d'une somme correspondant à la valeur actuelle du terrain, incluant la plus value apportée par la construction des immeubles. A l'instar de ces affaires, les requérants invitent la Cour à nommer un expert qui puisse évaluer le terrain.

104. Subsidiairement, pour le cas où la Cour ne nommerait pas un expert, les requérants réclament 845 422,41 EUR au titre du préjudice matériel pour la perte du terrain, somme qui résulte de la différence entre la valeur du terrain litigieux réévaluée et assortie d'intérêts et la somme, réévaluée et assortie d'intérêts, qu'ils doivent encore percevoir en exécution du jugement du tribunal de Caltagirone.

105. En outre, les requérants demandent le versement d'une indemnité de 50 000 EUR chacun au titre de préjudice moral.

106. Quant au dommage matériel, le Gouvernement observe d'emblée que les requérants ont obtenu au niveau national une décision leur accordant une somme importante. Dans cette situation, la Cour ne devrait pas accorder une satisfaction équitable entraînant un enrichissement indu des requérants. Le Gouvernement soutient qu'en tout cas les requérants ne peuvent pas aspirer à un dédommagement intégral du préjudice et conteste l'application au cas d'espèce de la méthode utilisée par la Cour dans les deux affaires citées par les requérants. Au cas où la Cour déciderait d'accorder une satisfaction équitable, le Gouvernement soutient que celle-ci devrait être calculée à partir du rapport d'expertise déposé dans la procédure nationale, et en appliquant un intérêt simple.

107. Quant au dommage moral, le Gouvernement fait valoir que celui-ci dépend de la durée excessive de la procédure devant les juridictions nationales. Par conséquent, le Gouvernement soutient que le versement d'une quelconque somme au titre d'indemnisation du dommage moral est subordonné à l'épuisement du remède Pinto.

108. De plus, le Gouvernement observe que la quantification des dommages moraux faite par les requérants est supérieure à la valeur vénale du terrain.

109. Les requérants demandent en outre à la Cour la somme de 75 112,11 EUR, au titre de remboursement des frais encourus devant la Cour et des honoraires d'avocat.

110. Quant aux frais de la procédure à Strasbourg, le Gouvernement soutient que les requérants ont quantifié ceux-ci de manière vague et imprécise.

111. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve et fixera la procédure ultérieure, compte tenu de la possibilité que le Gouvernement et les requérants parviennent à un accord.

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) la *réserve* en entier ;
 - b) *invite* le Gouvernement et les requérants 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