



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE LA ROSA ET ALBA c. ITALIE (N° 8)

(Requête n° 63285/00)

ARRÊT

STRASBOURG

15 juillet 2005

DÉFINITIF

15/10/2005

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 c. Italie (VIII),

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 date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 63285/00) dirigée contre la République italienne et dont quatre ressortissants de cet Etat, M. Mario La Rosa, M. Vincenzo Alba, M^{me} Maria La Rosa et M. Vincenzo 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 quatrième 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 quatrième 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 (Catane). Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par ses agents successifs, respectivement MM. U Leanza et I. M. Braguglia et ses coagents successifs, respectivement MM. V. Esposito et F. Crisafulli.

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 1^{er} avril 2004, la chambre a joint au fond l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement et a déclaré la requête recevable.

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 1920. Ils résident respectivement à Caltagirone et Rome.

9. Les requérants étaient propriétaires d'un terrain constructible d'environ 3 117 mètres carrés sis à Caltagirone et enregistré au cadastre, feuille 139, parcelles 43 et 131.

10. Le 12 avril 1983 le conseil municipalité de Caltagirone adopta un projet de construction d'une route sur le terrain des requérants.

11. Par un arrêté du 19 juin 1983, le maire de Caltagirone autorisa l'occupation d'urgence du terrain des requérants, pour une période maximale de trois ans à compter de l'occupation matérielle, en vue de son expropriation pour cause d'utilité publique, afin de procéder à la construction de ladite route.

12. Le 30 août 1983, l'administration procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction. Le 30 août 1986 prit fin la période d'occupation autorisée.

13. Par un acte d'assignation notifié le 25 mars 1987, les requérants introduisirent une action en dommages-intérêts à l'encontre de la ville de Caltagirone devant le tribunal civil de Caltagirone.

14. Ils faisaient valoir que l'occupation du terrain était illégale au motif que celle-ci s'était prolongée au-delà du délai autorisé et que les travaux de construction de la route s'étaient terminés sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle du terrain et au paiement d'une indemnité.

15. Se référant à la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva*), les requérants invitaient le tribunal à déclarer que la construction de la route avait à un tel point transformé leur terrain qu'elle avait entraîné la perte irréversible du bien. Les requérants réclamaient un dédommagement correspondant à la valeur vénale du terrain et une somme pour non-jouissance du terrain.

16. L'administration défenderesse se constitua dans la procédure, excipant qu'un acompte sur l'indemnité de 3 678 060 ITL avait été offert aux requérants, et que cette offre n'avait pas été acceptée.

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

18. Le 31 juillet 1989, une expertise fut déposée au greffe. Selon l'expert, seulement une partie du terrain, à savoir 3 038,16 mètres carrés, avait été occupée et transformée de manière irréversible le 4 mai 1985, à savoir au cours de la période d'occupation autorisée. En outre, l'expert évalua à 57 497 178 ITL, soit 18 925 ITL le mètre carré, la valeur du terrain au 30 août 1986, à savoir au moment où la période d'occupation autorisée avait pris fin.

19. Par un complément d'expertise déposé au greffe le 28 février 1992, l'expert modifia ses conclusions précédentes et évalua à 47 500 ITL le mètre carré la valeur vénale du terrain au 30 août 1986.

20. Le 30 novembre 2001, une nouvelle expertise fut déposée au greffe, afin d'évaluer le montant de l'indemnité d'expropriation aux termes de la loi n° 662 de 1996, entre-temps entrée en vigueur. Selon l'expert, le montant de l'indemnité d'expropriation calculé aux termes de cette dernière loi était de 73 115 351 ITL, soit environ 24 065 ITL le mètre carré, au 30 août 1986.

21. Le 24 mars 2005, la partie requérante a fait savoir que la procédure est toujours pendante en première instance.

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

50. Les requérants allèguent avoir été privés de leur terrain par l'effet de l'occupation de celui-ci et de la construction d'une route, 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 ne pourront pas être 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

51. Les requérants rappellent que leur terrain a été occupé en 1983 et que la procédure entamée en 1987 devant les juridictions internes est toujours pendante. Dans une telle situation, ils n'ont pas encore obtenu un dédommagement, malgré la perte de leur terrain en raison de sa transformation irréversible, en vertu du principe de l'expropriation indirecte.

52. Les requérants font valoir que le principe jurisprudentiel de l'expropriation indirecte ne peut pas être considéré en tant que tel « prévu par la loi ».

53. Il s'ensuit que la privation du terrain en application d'un tel principe 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.

54. En outre, les requérants observent qu'en l'absence d'un jugement des juridictions internes faisant état de la perte du terrain en vertu du principe de l'expropriation indirecte, leur situation s'analyse en une expropriation *de facto*, source d'incertitude et imprévisibilité.

55. Par conséquent, l'illégalité commise par l'administration ne constitue pas seulement un manquement aux règles qui président à la procédure

administrative, mais aussi une violation des principes régissant le transfert de propriété.

56. Quant au montant du dédommagement qu'ils pourront recevoir à la suite de la procédure entamée devant les juridictions internes, les requérants observent qu'aux termes de la législation en vigueur ils ne pourront pas être dédommagés à hauteur de la valeur vénale du terrain au cas où le tribunal estimera qu'ils ont été privés de leur bien.

57. A cet égard, ils font valoir que le montant du dédommagement reconnu en cas d'expropriation indirecte est en substance équivalant au montant de l'indemnité d'expropriation reconnue en cas d'expropriation formelle.

2. *Le Gouvernement*

58. Le Gouvernement soutient qu'à défaut d'une décision nationale définitive ayant effectivement appliqué le principe de l'expropriation indirecte il est prématuré de juger sur la situation dénoncée et que la procédure pendante devant les juridictions internes constitue un moyen de recours efficace, que les requérants doivent épuiser avant que la Cour puisse se prononcer sur leur requête.

59. Sur le fond, le Gouvernement fait observer que dans le cas d'espèce, il ne s'agit pas d'une occupation « *sine titulo* » depuis le début, mais d'une occupation qui a été initialement autorisée, dans le cadre d'une procédure administrative légitime reposant sur une déclaration d'utilité publique.

60. 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.

61. A défaut d'un tel décret d'expropriation, les requérants auraient en tout état de cause été privés de leur bien par l'effet de la construction de l'ouvrage public et de la transformation irréversible du terrain que cette dernière a entraîné. Cette privation de bien, selon le Gouvernement, n'est que la conséquence du principe de l'expropriation indirecte, que le tribunal de Caltagirone, en statuant sur l'affaire, devrait appliquer.

62. Dans ces circonstances, l'arrêt du tribunal de Caltagirone n'aura qu'une valeur déclarative, en ce qu'il déclarera que les requérants devront se considérer comme ayant été privés de leur terrain au bénéfice de l'administration à compter de la date que le tribunal considérera comme la date où le terrain a été transformé de manière irréversible. La valeur de la décision du juge national a pour seule fonction de donner aux parties la sécurité juridique, à savoir la certitude que la privation de propriété a eu lieu lorsque les conditions sont remplies.

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 la route

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, il 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, il 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, ce principe 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 1983 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. 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.

73. 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.

74. Le transfert de la propriété du terrain en force 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.

75. 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.

76. 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 serait tenue de compenser le particulier.

77. 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.

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

78. La Cour rappelle qu'elle a joint au fond l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes compte tenu de ce que la procédure devant les juridictions internes est toujours pendante en première instance.

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

80. Elle note à cet égard que pour les requérants il y a eu perte de disponibilité totale si bien qu'elle revient en substance à une expropriation de fait (voir paragraphe 54 ci-dessus).

81. Pour le Gouvernement (voir paragraphes 61-62 ci-dessus), les requérants doivent se considérer comme ayant été privés de leur bien à compter du moment où celui-ci a été irréversiblement transformé, même si

d'un point de vue formel, ils restent propriétaires, et ce jusqu'au prononcé d'un jugement déclarant le transfert de propriété au bénéfice de l'Etat.

82. La Cour rappelle que, pour déterminer s'il y a eu privation de biens au sens de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, 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* du 23 septembre 1982, série A no 52, pp. 24-25, § 63).

83. Elle 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 (*Iatridis c. Grèce* [GC], no 31107/96, § 58, CEDH 1999-II). 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).

84. 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.

85. La Cour constate qu'en l'espèce les requérants ont perdu la disponibilité du terrain qui a été occupé en 1983 et qui a été transformé de manière irréversible le 4 mai 1985 (voir paragraphe 18 ci-dessus). Aux termes des expertises déposées au greffe au cours de la procédure devant le tribunal de Caltagirone, la période d'occupation autorisée a pris fin le 30 août 1986 (voir paragraphes de 18 à 20 ci-dessus).

86. A défaut d'un acte formel de transfert de propriété et d'un jugement national déclarant qu'un tel transfert doit se considérer comme ayant eu lieu (voir paragraphe 62 ci-dessus ; voir aussi l'arrêt *Carbonara et Ventura c. Italie*, précité, § 80), la Cour estime que la perte de toute disponibilité du terrain en cause, combinée avec l'impossibilité jusqu'ici de remédier à la situation incriminée a engendré des conséquences assez graves pour que les requérants aient subi une expropriation de fait incompatible avec leur droit au respect de leurs biens (arrêt *Papamichalopoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 24 juin 1993, série A n° 260-B, § 45) et non conforme au principe de prééminence du droit.

87. 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

88. 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. »

89. Les requérants sollicitent d'abord le versement d'une indemnité de 362 563,80 EUR au titre de 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 pourraient éventuellement percevoir au mieux au titre d'indemnisation sur le plan national, au cas où le tribunal accueillerait leur demande.

90. De plus, les requérants sollicitent le versement de la somme de 109 290,118 EUR au titre de préjudice matériel pour l'occupation du terrain, somme qui résulte de la différence entre l'indemnité d'occupation réévaluée et assortie d'intérêts et l'indemnité d'occupation assortie d'intérêts mais pas réévaluée.

91. En outre, les requérants demandaient le versement d'une indemnité de 200 000 EUR au titre de préjudice moral.

92. Enfin, les requérants demandent la somme de 57 765,58 EUR, au titre de remboursement des frais encourus devant la Cour et des honoraires d'avocat.

93. Le Gouvernement fait observer d'abord qu'en l'absence d'un jugement national, il n'est pas loisible à la Cour de procéder à l'évaluation du préjudice matériel et moral.

94. Quant au dommage matériel, le Gouvernement estime que la somme réclamée par les requérants serait en tout cas excessive. A cet égard, le Gouvernement conteste les modalités de calcul du dommage matériel employées dans les arrêts *Carbonara et Ventura c. Italie* et *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, au motif que la réévaluation du terrain ne devrait pas être prise en compte afin de calculer le montant de l'indemnisation.

95. 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.

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

97. 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 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 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