



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE SERRAO c. ITALIE

(Requête n° 67198/01)

ARRÊT

STRASBOURG

13 octobre 2005

DÉFINITIF

13/01/2006

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 Serrao c. Italie,

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

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,

P. LORENZEN,

M^{mes} N. VAJIĆ,

S. BOTOUCHAROVA,

M. V. ZAGREBELSKY,

M^{me} E. STEINER,

MM. K. HAJIYEV, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 22 septembre 2005,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 67198/01) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Vincenzo Serrao (« le requérant »), a saisi la Cour le 6 juillet 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^{me} A. Serrao, avocat à Lamezia Terme. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I.M. Braguglia, et par son coagent, M. F. Crisafulli.

3. Le requérant alléguait une atteinte injustifiée à son droit au respect de ses 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 24 juin 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 (article 54 § 3 du règlement).

6. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). Toutefois, bien qu'il ait été invité à le faire, le requérant n'a pas fait parvenir de demandes de satisfaction équitable dans le délai imparti.

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. Le requérant est né en 1931 et réside à Lamezia Terme. Il est propriétaire d'un terrain constructible sis à Filadelfia (Catanzaro) et enregistré au cadastre, feuille 29, parcelles 32, 33 et 107.

9. Par un arrêté du 18 décembre 1978, le Président de la Région calabraise autorisa le bureau des habitations à loyer modéré (« *I.A.C.P.* ») à occuper d'urgence une partie du terrain du requérant pour une période maximale de cinq ans, en vue d'y construire des habitations.

10. Le 12 février 1979, il y eut occupation matérielle.

11. Par un acte d'assignation notifié le 27 février 1984, le requérant introduisit devant le tribunal civil de Lamezia Terme une action en dommages-intérêts à l'encontre de la ville de Filadelfia et du *I.A.C.P.* Il alléguait que bien que les travaux de construction fussent terminés en 1982, aucun décret d'expropriation et aucune indemnisation n'étaient intervenus. En outre, il alléguait que l'occupation du terrain était devenue sans titre.

12. La ville de Filadelfia ne se constitua pas dans la procédure.

13. L'expert nommé par le tribunal indiqua que l'occupation du terrain avait concerné 5 430 mètres carrés et qu'elle était devenue sans titre à compter du 19 décembre 1984. La valeur du terrain à cette époque était de 50 000 ITL le mètre carré, soit de 271 500 000 ITL. L'expert indiqua enfin que les travaux de construction s'étaient terminés le 5 janvier 1982.

14. Par un jugement du 18 janvier 2000, le tribunal de Lamezia Terme déclara que l'occupation du terrain, initialement autorisée, était devenue illégale à compter du 18 décembre 1984. Il constata que le terrain avait été irréversiblement transformé par la construction des immeubles. De ce fait, conformément au principe de l'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva*), le tribunal déclara que la propriété du terrain était passée à l'administration au moment où l'occupation avait cessé d'être légale. Il y avait lieu d'accorder une indemnisation. Celle-ci devait cependant être plafonnée conformément à la loi n° 662 de 1996. Par conséquent, prenant l'évaluation de l'expert comme base de départ du calcul de l'indemnité, le tribunal condamna solidairement le *I.A.C.P.* et la ville de Filadelfia restée contumace à verser au requérant la somme de 149 325 000 ITL, indexée au jour du prononcé, plus intérêts.

15. Par un acte notifié le 1^{er} juin 2000, la ville de Filadelfia interjeta appel de cette décision devant la cour d'appel de Catanzaro. Elle alléguait qu'aucune responsabilité ne pouvait lui être attribuée. Le requérant se constitua dans la procédure.

16. Il ressort du dossier que la procédure est toujours pendante en appel.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

a) L'occupation d'urgence d'un terrain

17. 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.

18. 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 »)

19. 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

20. 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.

21. 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).

22. 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).

23. 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

24. 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**

25. 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**

26. 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**

27. 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.

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

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

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

30. Dans l'arrêt n° 6515 de 1997, la Cour de cassation statuant en chambres réunies a affirmé qu'il n'y a pas de transfert de propriété lorsque la déclaration d'utilité publique a été annulée par les juridictions administratives. Dans ce cas, le principe de l'expropriation indirecte ne trouve donc pas 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.

31. 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*.

32. 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.

33. Il convient de comparer cette jurisprudence avec la loi n° 458 de 1988 et avec le Répertoire des dispositions sur l'expropriation, entré en vigueur le 30 juin 2003.

4. La loi n°458 du 27 octobre 1988

34. 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 ».

35. 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

36. 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.

37. 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.

38. 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 %.

39. 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

40. 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.

41. 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.

42. 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.

43. Saisi d'un recours en exécution d'une décision judiciaire définitive annulant la déclaration d'utilité publique concernant une procédure d'expropriation, vu la demande de la partie requérante tendant à obtenir la restitution du terrain entre-temps occupé et transformé, le Conseil d'Etat, dans son arrêt no 2/2005 du 29 avril 2005 rendu en séance plénière, s'est prononcé sur le point de savoir si la transformation irréversible dudit terrain à la suite de la construction de l'ouvrage « public » pouvait constituer une raison de droit empêchant la restitution du terrain. Le Conseil d'Etat a répondu par la négative. Ce faisant, il a :

a) reconnu que le principe jurisprudentiel de l'expropriation indirecte est défaillant quant au besoin de sécurité juridique, en ce qui concerne entre autres le point de savoir à quelle date l'ouvrage public doit être considéré comme « réalisé » et donc à quelle date il y a eu transfert de propriété au bénéfice de l'Etat ;

b) rendu hommage à la jurisprudence de la Cour, et notamment à l'arrêt *Belvedere Alberghiera Srl c. Italie*, en affirmant que, face à une demande en restitution d'un bien illégalement occupé et transformé, l'ouvrage réalisé par les autorités publiques ne peut pas, en tant que tel, constituer un obstacle absolu à la restitution ;

c) interprété l'article 43 du Répertoire (paragraphe 45 ci-dessous) dans le sens où la non-restitution d'un terrain ne peut être admise que dans des cas exceptionnels, à savoir lorsque l'administration invoque un intérêt public particulièrement marqué à la conservation de l'ouvrage ;

d) affirmé, dans ce contexte, que l'expropriation indirecte ne saurait constituer une alternative (« *una mera alternativa* ») à une procédure d'expropriation en bonne et due forme.

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

44. 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.

45. 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

46. Le Gouvernement excipe de la tardiveté de la requête, dans la mesure où le requérant se plaint qu'à l'issue de la procédure l'indemnité qu'il pourra obtenir sera calculée en fonction de la loi n° 662 de 1996. Selon lui, le délai de six mois prévu à l'article 35 de la Convention a commencé à courir au moment de l'entrée en vigueur de la loi n° 662 du 23 décembre 1996. A l'appui de ses allégations, le Gouvernement cite l'affaire *Miconi c. Italie* (déc.), n° 66432/01, 6 mai 2004.

47. Le requérant demande le rejet de l'exception.

48. La Cour note que deux exceptions de tardiveté du Gouvernement ont déjà été rejetées lors de la décision sur la recevabilité du 24 juin 2004 et que, dans son raisonnement, elle a estimé que les effets de l'occupation du terrain du requérant s'analysent en une situation continue, qui, dans le cas d'espèce, n'a pas encore pris fin.

49. Dans la mesure où l'exception préliminaire se réfère spécifiquement à la question de l'indemnisation et pourrait être considérée comme étant nouvelle, 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.

50. En tout état de cause, s'il est vrai que la loi n° 662 de 1996 a établi des critères de calcul pour l'indemnité à verser en cas d'expropriation indirecte, il est également vrai que ni en 1996, ni d'ailleurs à présent, le requérant ne disposait d'un jugement faisant état définitivement du transfert de propriété au bénéfice de l'administration en vertu du principe de l'expropriation indirecte, et déclarant en même temps que le requérant avait

droit à une réparation. Dans ces circonstances, le requérant ne pouvait pas conclure à l'applicabilité d'une telle loi. Du surcroît, le requérant ne pouvait imaginer quelle serait l'estimation de la valeur de son terrain faite par les juges nationaux et quelles seraient les conséquences financières découlant de l'application concrète de cette loi à son cas.

51. 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 1 DU PROTOCOLE N° 1

52. Le requérant soutient avoir été privé de son terrain par l'effet de l'occupation de celui-ci et de la construction d'immeubles, à défaut d'un décret d'expropriation et d'indemnisation. Selon lui, cette situation a porté atteinte à son droit au respect de ses 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. Le requérant

53. Le requérant fait observer qu'il a perdu la disponibilité de son terrain en 1979, soit à compter du moment où le terrain a été matériellement occupé, et que cette situation est devenue définitive avec l'achèvement des travaux en janvier 1982. Le requérant considère que, dans ces circonstances, il a été en substance privé de son bien et souligne l'illégalité de cette situation, en l'absence d'un décret d'expropriation.

54. Quant à la procédure engagée en 1984 devant les juridictions civiles, celle-ci est toujours pendante. Ainsi, il n'a pas encore obtenu une décision statuant définitivement sur la situation dénoncée et sur son droit à réparation. En l'absence d'un tel jugement définitif, cette situation s'analyse en une situation d'illégalité continue, source d'incertitude et d'imprévisibilité. A cet égard, le requérant fait valoir que le principe jurisprudentiel de l'expropriation indirecte ne peut pas être considéré en tant que tel comme étant « prévu par la loi ». Dès lors, l'illégalité commise par l'administration ne constitue pas seulement un manquement aux règles qui

président à la procédure administrative, mais aussi une violation substantielle de son droit de propriété.

55. Quant au dédommagement, le requérant allègue qu'il ne pourra en tout cas recevoir qu'une indemnité largement inférieure au préjudice subi, étant donné la loi budgétaire n° 662 de 1996.

2. Le Gouvernement

56. Le Gouvernement excipe du non épuisement des voies de recours internes, au motif que la procédure nationale est pendante devant la cour d'appel de Catanzaro de sorte qu'il n'y a pas encore de jugement interne définitif. Il serait donc prématuré de juger sur la situation dénoncée, même si le juge national appelé à statuer en la matière ne fait que prendre acte d'une situation qui s'est déjà consolidée et déclarer qu'il y a eu expropriation indirecte. A cet égard le Gouvernement soutient qu'une décision nationale définitive 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.

57. En l'espèce, bien que la procédure soit encore pendante, la question de savoir si le requérant a été privé de son bien en vertu de l'expropriation indirecte pourrait être considérée comme ayant été déjà résolue par le juge de première instance, qui a déclaré le requérant comme privé de son bien à compter de la date où l'occupation est devenue sans titre. Selon le Gouvernement, sur ce point il y a *res judicata*, vu que le recours en appel a été déposé par l'administration et que le requérant s'est borné à se constituer partie dans la procédure d'appel. Le Gouvernement observe que les points en litige en appel portent sur la question de savoir qui est responsable de la situation dénoncée et dans quelle mesure il doit y avoir « réparation ». De ce point de vue, il n'y aurait donc toujours pas eu d'épuisement des voies de recours internes.

58. En même temps, le Gouvernement soutient qu'il est inutile pour le requérant de poursuivre la procédure vu que la loi budgétaire plafonnant les indemnités s'appliquera au cas d'espèce. Le Gouvernement ajoute que si le requérant avait allégué l'absence d'utilité publique en plus de l'illégalité de l'occupation, il échapperait au plafond prévu pour l'indemnité. De ce point de vue, il n'y aurait pas non plus d'épuisement des voies de recours internes.

59. Le Gouvernement fait ensuite 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. A défaut d'un tel décret d'expropriation, le requérant aurait en tout état de cause été privé de son 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 les juridictions nationales doivent appliquer.

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

62. Premièrement, il y aurait utilité publique.

63. Deuxièmement, la privation du bien telle que résultant de l'expropriation indirecte serait prévue par la loi. A cet égard, le Gouvernement rappelle 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 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).

64. 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).

65. Selon le Gouvernement, le principe de l'expropriation indirecte 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 ». 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).

66. Le Gouvernement soutient que décider du rôle de la jurisprudence en Italie revêt une grande importance dans ce type d'affaires. Selon lui, la jurisprudence établissant le principe de l'expropriation indirecte doit être considérée 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.

67. 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.

68. S'agissant de la qualité de la loi, le Gouvernement demande à la Cour de revenir à la « jurisprudence Zubani » et de considérer que le mécanisme de l'expropriation indirecte, qui se fonde sur une déclaration d'illégalité de la part du juge, est conforme à l'article 1 du Protocole n° 1.

69. A ce propos, le Gouvernement fait observer que le constat d'illégalité de la part du juge est l'élément qui conditionne le transfert au patrimoine public du bien illégalement occupé.

70. Le Gouvernement définit l'expropriation indirecte comme le résultat d'une interprétation systématique par le juge de principes existants, tendant à garantir la suprématie de l'intérêt général sur l'intérêt des particuliers, lorsque l'ouvrage public a été réalisé (transformation du terrain) et que celui-ci répond à l'utilité publique.

71. Troisièmement, le juste équilibre serait respecté. Selon la jurisprudence de 1983 de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte, l'administration est tenue d'indemniser intégralement le particulier en contrepartie des irrégularités commises. Cependant, le Gouvernement soutient que l'indemnisation à accorder 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. En outre, il estime que l'expropriation indirecte est avantageuse pour l'intéressé puisque l'indemnité telle que plafonnée par la loi n° 662 de 1996 est en tout cas supérieure à celle qui aurait été accordée si l'expropriation avait été régulière.

72. A la lumière de ces considérations, le Gouvernement conclut que la situation dénoncée est compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1.

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

73. La Cour rappelle d'emblée qu'elle a joint au fond l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes et note que la procédure devant les juridictions internes est toujours pendante en deuxième instance.

74. Les parties s'accordent pour dire qu'il y a eu « privation de propriété ».

75. Pour le requérant il y a eu perte de disponibilité totale du terrain sans décret d'expropriation ni indemnisation si bien qu'elle revient en substance à une expropriation de fait.

76. Pour le Gouvernement, le requérant doit se considérer comme ayant été privé de son bien à compter du moment où celui-ci a été irréversiblement transformé ou, en tout cas, à partir du moment retenu par le tribunal de Lamezia comme moment du transfert de propriété.

77. 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*, arrêt du 23 septembre 1982, série A no 52, pp. 24-25, § 63).

78. 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).

79. La Cour reste 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.

80. 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, et, tout dernièrement, dans le Répertoire des dispositions en matière d'expropriation. Ceci étant, la Cour ne perd pas de vue les applications contradictoires relevées dans l'historique de la jurisprudence, et note également des contradictions entre la jurisprudence et les textes de loi écrits susmentionnés. Ce point de vue a d'ailleurs été adopté par le Conseil d'Etat (paragraphe 43 ci-dessus) qui, dans son arrêt n° 2 de 2005 rendu en séance plénière, a reconnu que le principe jurisprudentiel de l'expropriation indirecte n'a jamais donné lieu à une réglementation stable, complète et prévisible.

81. En outre, la Cour constate que, dans tous les cas, l'expropriation indirecte tend à entériner une situation de fait découlant des illégalités commises par l'administration, tend à régler les conséquences pour le particulier et l'administration, et permet à cette dernière de tirer bénéfice de son comportement illégal. Que ce soit en vertu d'un principe jurisprudentiel ou d'un texte de loi comme l'article 43 du Répertoire, l'expropriation indirecte ne saurait donc constituer une alternative à une expropriation en bonne et due forme (voir, sur ce point également, la position du Conseil d'Etat, au paragraphe 43 ci-dessus).

82. 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.

83. La Cour constate qu'en l'espèce le requérant a perdu la disponibilité du terrain qui a été occupé en 1979 et qui a été transformé de manière irréversible en 1982. Selon le tribunal de Lamezia l'occupation est devenue sans titre à compter du 18 décembre 1984 et, à cette même date, le requérant a été privé de son bien. La procédure, pendante en appel, concerne notamment la question de savoir si la ville de Filadelfia peut être tenue pour responsable de la situation dénoncée.

84. A défaut d'un acte formel de transfert de propriété, et à défaut d'un jugement national déclarant qu'un tel transfert doit se considérer comme ayant eu lieu (*Carbonara et Ventura c. Italie*, précité, § 80) et éclaircissant une fois pour toutes les circonstances exactes de celui-ci, la Cour estime que la perte de toute disponibilité du terrain en question, combinée avec l'impossibilité jusqu'à ici de remédier à la situation incriminée a engendré des conséquences assez graves pour que le requérant ait subi une expropriation de fait incompatible avec son droit au respect de ses 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.

85. 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.

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

86. 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. »

87. Le requérant n'a pas formulé de demandes de satisfaction équitable dans le délai imparti.

88. Dans ces circonstances, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'accorder de sommes au titre de la satisfaction équitable.

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

1. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Rejette* l'exception de non épuisement jointe au fond ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;

Fait en français, puis communiqué par écrit le 13 octobre 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président