



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

PREMIERE SECTION

**AFFAIRE FIORE c. ITALIE**

*(Requête n° 63864/00)*

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 Fiore 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<sup>mes</sup> N. VAJIĆ,

S. BOTOUCHAROVA,

M. V. ZAGREBELSKY,

M<sup>me</sup> 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° 63864/00) dirigée contre la République italienne et dont une ressortissante de cet Etat, M<sup>me</sup> Angiolina Fiore (« la requérante »), a saisi la Cour le 9 mars 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée par M<sup>e</sup> L. Crisci, avocat à Bénévent. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M I.M. Braguglia, et par son coagent, M. F. Crisafulli.

3. La requérante alléguait en particulier 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 18 juin 2002, la chambre a déclaré la requête partiellement irrecevable. Le 1<sup>er</sup> avril 2004, la chambre a déclaré le restant de la requête recevable (article 54 § 3 du règlement).

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

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

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. La requérante est née en 1927 et réside à Castelpagano.

9. Elle est propriétaire d'un terrain de 2 380 mètres carrés sis à Castelpagano et enregistré au cadastre, feuille 30, parcelle 115.

10. Le 4 mars 1989, le Conseil régional de Campanie (*Giunta regionale*) approuva le projet de construction d'une route et autorisa la communauté d'Alto Tammaro (*comunità montana*) à organiser un appel d'offre pour la réalisation de l'ouvrage. Par une décision du 6 septembre 1989, la communauté choisit l'entreprise de construction Z.

11. A une date non précisée, il y eut occupation matérielle du terrain.

12. Le 23 octobre 1989, la requérante signa une déclaration (« *amichevole assenso all'immediata occupazione* ») par laquelle elle donna son accord à l'occupation. Il ressort de ce document qu'un tel accord ne préjugait en rien le droit de l'intéressée à obtenir une indemnité d'expropriation dans les deux ans.

13. Par un arrêté du 10 mai 1990, le maire de Castelpagano autorisa l'occupation d'urgence du terrain pour une période maximale de deux ans, en vue de son expropriation pour cause d'utilité publique.

14. Le 14 février 1992, l'administration notifia à la requérante que l'indemnité d'expropriation avait été provisoirement fixée à 6 720 000 ITL. Celle-ci approuva l'acte en le signant.

15. Le 18 février 1992, la requérante signa une déclaration dans laquelle elle se disait prête à conclure un accord de cession du terrain (« *cessione volontaria* »), dès qu'elle serait convoquée devant le notaire.

16. Le 18 mai 1992, l'entreprise Z. versa à la requérante la somme de 3 360 000 ITL au titre d'acompte sur l'indemnité d'expropriation.

17. Il ressort du dossier que, dans les mois suivants, aucun acte de cession du terrain ne fut signé.

18. Par un acte d'assignation notifié le 22 octobre 1993, la requérante introduisit une action en dommages-intérêts à l'encontre de la communauté d'Alto Tammaro devant le tribunal civil de Bénévent. Elle alléguait que son terrain avait été illégalement occupé, étant donné que l'occupation matérielle avait commencé avant que l'arrêté du maire autorisant celle-ci ne soit pris. En outre, elle alléguait que bien que les travaux de construction de la route aient transformé le terrain dès le 15 décembre 1991, et qu'elle avait perdu toute disponibilité de son terrain, aucun décret d'expropriation n'était intervenu. La requérante demandait à être dédommagée pour la perte de son terrain et de son manque à gagner.

19. Le 20 juin 1994, la partie défenderesse demanda l'appel en garantie de l'entreprise Z. Par une ordonnance du 16 janvier 1995, le tribunal fit droit à cette demande.

20. Dans un rapport déposé le 30 novembre 1998, l'expert nommé par le tribunal indiqua que l'occupation du terrain avait concerné 1 920 mètres carrés de terrain. Etant donné l'absence de procès-verbal concernant l'occupation matérielle, il y avait lieu de considérer que l'occupation avait commencé au plus tard le 23 octobre 1989, date à laquelle la requérante avait donné son accord à l'occupation. Le terrain avait été utilisé jusque-là à des fins agricoles.

21. Entre-temps, le 27 juin 1995, un décret d'expropriation avait été notifié à la requérante. Par un acte notifié le 2 août 1995, elle avait contesté l'efficacité de ce décret ainsi que le montant offert à titre d'indemnité d'expropriation dans un recours devant la cour d'appel de Naples. Cette dernière avait suspendu la procédure, estimant que l'issue de la procédure en dommages-intérêts qui avait été précédemment introduite devant le tribunal de Bénévent était préjudicielle.

22. Le 16 avril 2002, le consortium Tammaro Srl, qui rassemblait les différentes entreprises ayant contribué aux travaux routiers, se constitua partie à la procédure. Le consortium soutenait notamment que l'occupation du terrain était légale, puisqu'en 1989 la requérante y avait consenti. En tout cas, la requérante avait manifesté son intention de conclure un accord de cession du terrain et avait encaissé un acompte ; ceci rendait mal fondé le recours de la requérante.

23. Dans ses conclusions, la requérante maintenait que l'occupation devait se considérer comme illégale *ab initio*, au motif que la déclaration signée par la requérante n'était pas de nature à légitimer l'occupation du terrain, d'autant plus qu'elle avait été suivie par un arrêté autorisant l'occupation, intervenu plus de six mois après l'occupation matérielle. Pour le cas où, toutefois, le juge estimerait que le consentement équivalait à une autorisation initiale, l'occupation était illégale pour cause d'illégalité survenue, vu que le terrain avait continué d'être occupé au-delà des cinq ans prévus par la loi. Le décret d'expropriation intervenu trop tard et ne déployait pas d'effets.

24. Par un jugement du 17 février 2005, le tribunal de Bénévent déclara que l'occupation du terrain était illégale puisque la procédure d'expropriation n'avait pas été menée à terme. Il constata ensuite que le terrain avait été irréversiblement transformé par la construction de la route. Au vu de ces éléments, conformément au principe de l'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva*), le tribunal déclara la requérante rétroactivement privée de son terrain, vu que la propriété du terrain était passée à l'administration par l'effet de la transformation irréversible du terrain. S'appuyant sur une expertise qui évaluait le terrain en 1989, il y avait lieu selon le tribunal d'accorder une indemnisation à concurrence de

4 183, 33 EUR, plus indexation et intérêts, qui devait être solidairement mise à la charge des parties défenderesses. Quant aux frais de procédure, ceux-ci furent remboursés à la requérante à concurrence de 1 167, 70 EUR plus 3 850 EUR pour honoraires d'avocat.

25. Par un acte notifié le 13 avril 2005, la communauté d'Alto Tammaro interjeta appel de ce jugement devant la cour d'appel de Naples. Elle alléguait notamment l'absence de *locus standi* et soutenait que toute responsabilité incombait sur les entreprises ayant effectué les travaux. Par ailleurs, l'administration arguait qu'au vu des déclarations de la requérante, l'occupation du terrain était légale et la procédure d'expropriation était régulière. En outre, elle rappelait que la requérante avait déjà encaissé une somme au titre d'acompte sur l'indemnité d'expropriation et alléguait que somme devait être déduite de l'indemnité accordée par le tribunal.

26. La procédure est pendante à ce jour.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

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

27. 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.

28. L'occupation autorisée d'un terrain donne droit à une indemnité d'occupation. La Cour constitutionnelle a reconnu, dans son arrêt no 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 »)

29. 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*

30. 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.

31. 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 no 2341 de 1982, no 4741 de 1981, no 6452 et no 6308 de 1980).

32. 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 no 1578 de 1976, arrêt no 5679 de 1980).

33. 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 no 3243 de 1979 de la Cour de cassation).

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

34. 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**

35. 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 no 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 no 7952 de 1991 et no 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**

36. 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**

37. 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.

38. Dans son arrêt no 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.

39. Dans son arrêt no 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.

40. Dans l'arrêt no 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.

41. Dans l'arrêt no 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*.

42. Dans l'arrêt no 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.

43. Il convient de comparer cette jurisprudence avec la loi no 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*

44. 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 ».

45. 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*

46. 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.

47. La loi budgétaire de 1992 (article 5 bis du décret-loi no 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 no 369 de 1996, la Cour constitutionnelle déclara inconstitutionnelle cette disposition.

48. En vertu de la loi budgétaire no 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 %.

49. Par l'arrêt no 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*

50. Par les arrêts no 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.

51. Au vu du constat de violation de l'article 1 du protocole no 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.

52. 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.

53. 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, 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, entre autres en ce qui concerne 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 55 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 »)*

54. Le 30 juin 2003 est entré en vigueur le Décret Présidentiel no 327 du 8 juin 2001, modifié par le Décret législatif no 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.

55. 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 LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

56. Dans ses observations avant la recevabilité, le Gouvernement observait d'emblée qu'en 1989, la requérante avait donné son accord écrit à ce que son terrain soit occupé ; qu'en 1992, elle avait reçu un acompte sur l'indemnité d'expropriation et que, quatre jours plus tard, elle avait signé une déclaration unilatérale pour manifester sa volonté de céder le terrain, sous réserve de la conclusion de cet acte devant le notaire.

A la lumière de ces considérations, le Gouvernement soutenait que la requérante n'était pas fondée à alléguer la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 et concluait au rejet de la requête comme étant manifestement mal fondée. En annexe à ces observations, il y avait une note rédigée par la communauté d'Alto Tammaro, dans laquelle cette administration affirmait que la requérante n'était plus propriétaire du terrain, vu que la procédure d'expropriation avait été menée à terme, et soutenait que la requérante avait été privée de son bien de manière conforme à l'article 1 du Protocole n° 1.

57. Dans ses observations sur le fond, le Gouvernement « apporte des précisions » aux observations présentées avant la recevabilité. Ce faisant, il soulève deux exceptions préliminaires.

58. En premier lieu, le Gouvernement excipe de l'incompatibilité *ratione materiae* de la situation dénoncée avec la Convention. Selon lui, les déclarations unilatérales de la requérante ont pour conséquence d'effacer le caractère « public » du contentieux qui oppose l'intéressée à l'administration. Il s'agirait d'une procédure portant sur une promesse de vente, échappant au champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1.

59. En deuxième lieu, le Gouvernement soutient avoir voulu alléguer, à l'époque, un manque de qualité de « victime » au motif que la requérante avait manifesté sa volonté de se faire exproprier et qu'elle avait pu encaisser un acompte. Selon le Gouvernement, il n'y pas eu d'ingérence de la part des autorités publiques, puisqu'il n'y a pas eu de coercition. Le fait que l'accord de cession du terrain n'ait été conclu ne remettrait pas en cause cet argument, au motif que la responsabilité de ce non aboutissement est imputable au changement de stratégie de la requérante.

60. La requérante demande le rejet des exceptions.

61. S'agissant de la première exception, 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.

62. S'agissant de la deuxième exception, la Cour estime que celle-ci peut passer pour avoir été soulevée en substance avant la décision sur la recevabilité. Par ailleurs, la Cour joint cette exception au fond.

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

63. La requérante allègue avoir été privée de son terrain par l'effet de l'occupation de celui-ci et de la construction d'une route. Selon elle, 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. La requérante*

64. La requérante fait observer qu'elle a perdu la disponibilité de son terrain en 1989, soit à compter du moment où le terrain a été matériellement occupé, avant même l'arrêté du 10 mai 1990 par lequel le maire de Castelpagano autorisa l'occupation d'urgence du terrain. Cette situation est devenue définitive avec l'achèvement des travaux, en décembre 1991. Quant à l'accord à l'occupation qu'elle a donné, la requérante soutient que, vu les développements ultérieurs de la procédure d'expropriation, cet accord n'a produit aucun effet. La requérante considère que, dans ces circonstances, elle a été en substance privée de son bien et souligne l'illégalité de cette situation, en l'absence d'un décret d'expropriation selon les formes.

65. Quant à la procédure engagée en 1992 devant le tribunal de Bénévent, celle-ci est toujours pendante. Ainsi, la requérante n'a pas encore obtenu une décision statuant définitivement sur la situation dénoncée et sur son droit à réparation. En l'absence d'un jugement définitif, cette situation serait source d'incertitude et d'imprévisibilité. Dès lors, l'illégalité commise par l'administration ne constituerait pas seulement un manquement aux règles qui président à la procédure administrative, mais aussi une violation substantielle de son droit de propriété.

66. En conclusion, la requérante demande à la Cour de conclure à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

### *2. Le Gouvernement*

67. Selon le Gouvernement, le contentieux engagé par la requérante ne porte pas sur la question de savoir si l'intéressée a été privée ou non de son bien, mais uniquement sur la base de quel titre elle a perdu son terrain.

68. Le Gouvernement soutient à titre principal que l'occupation du terrain est intervenue dans le cadre d'une procédure d'expropriation reposant sur une déclaration d'utilité publique de l'ouvrage à réaliser. Selon lui, l'occupation du terrain doit passer pour « initialement autorisée », même si le titre sur lequel l'occupation matérielle repose est une déclaration de consentement de la requérante et non pas un arrêté d'occupation d'urgence.

69. Il observe ensuite que la déclaration par laquelle la requérante a manifesté sa volonté de se faire exproprier moyennant la souscription d'un accord de cession aurait dû, logiquement, conduire à la signature de cet accord. Et, pourtant, cet accord n'a pas eu lieu. Le Gouvernement nie que l'administration ait abandonné le projet de conclure un accord de cession pour, à sa place, procéder à une expropriation par décret. Il reproche à la requérante d'avoir inopinément changé d'avis. Selon le Gouvernement, le changement de stratégie de la requérante a dû être inspiré par les conseils de quelque personne plus avisée qui l'aurait convaincue d'engager une action

en dommages-intérêts, spéculant sur les bénéfices économiques qui découleraient des défaillances de l'administration publique.

70. Aux seuls fins de « compléter sa défense » (*ad abundantiam*), le Gouvernement consacre vingt-huit pages sur trente-sept à la question de l'expropriation indirecte.

71. Le Gouvernement argue qu'en l'espèce, il ne s'agit pas d'une occupation *sine titulo* depuis le début, vu le consentement à l'occupation initialement donné par la requérante. Cependant, le Gouvernement admet que l'occupation est par la suite devenue illégale, étant donné que les travaux de construction se sont terminés et que l'occupation s'est poursuivie au-delà du délai maximal de cinq ans prévu par la loi, sans qu'un décret d'expropriation ne soit adopté dans les délais.

72. La requérante aurait, en tout état de cause, été privée de son terrain par l'effet de la construction de l'ouvrage public et de la transformation irréversible du terrain que ce dernier 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. De ce fait, bien qu'en l'espèce la procédure soit encore pendante, la question de savoir si la requérante a été privée de son bien en vertu de l'expropriation indirecte doit être résolue par l'affirmative. Les juridictions nationales ne feront que prendre acte d'une situation qui s'est déjà consolidée et déclarer la requérante rétroactivement privée de son bien. A cet égard, le Gouvernement observe que les décisions judiciaires en la matière n'ont pour fonction que de donner aux parties la sécurité juridique, à savoir la certitude que la privation de propriété a eu lieu lorsque les conditions sont remplies.

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

74. Premièrement, il y aurait utilité publique.

75. 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).

76. 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 suivants 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).

77. 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 ».

78. 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).

79. 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.

80. 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.

81. 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.

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

83. 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.

84. Troisièmement, le juste équilibre serait respecté même si l'indemnisation à accorder est inférieure au préjudice subi par l'intéressée, 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'intéressée puisque l'indemnité qui sera accordée sera supérieure à celle qui aurait été accordée si l'expropriation avait été régulière.

85. 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**

86. La Cour rappelle d'emblée qu'elle a joint au fond l'exception du Gouvernement tirée de l'absence de la qualité de victime.

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

88. Pour la requérante, il y a eu perte de disponibilité totale du terrain sans décret d'expropriation valide ni indemnisation, si bien qu'elle revient en substance à une expropriation de fait. Le décret d'expropriation serait tardif et inefficace.

89. Pour le Gouvernement, la requérante a été privée de son bien en vertu de la déclaration par laquelle elle a manifesté sa disponibilité à conclure un accord de cession du terrain. Subsidiairement, le Gouvernement indique que la requérante a été privée de son bien à compter du moment où celui-ci a été irréversiblement transformé, à la suite de la construction de l'ouvrage public.

90. 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 déposssession 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).

91. 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).

92. 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.

93. 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 53 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.

94. 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 53 ci-dessus).

95. 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.

96. La Cour constate qu'en l'espèce, la requérante a perdu la disponibilité du terrain qui a été occupé en 1989 et qui a été transformé de manière irréversible en 1991. Quant à la propension à conclure un accord de cession du terrain manifestée par la requérante, la Cour note que la déclaration unilatérale de celle-ci n'a pas abouti à un accord. Par ailleurs, aucun élément du dossier ne vient étayer la thèse selon laquelle la requérante aurait à un moment donné renoncé à son bien. La Cour relève ensuite que le Gouvernement n'a, à aucun moment, plaidé que le décret d'expropriation adopté le 27 juin 1995 constitue le titre légitimant le transfert de propriété en faveur de l'administration. Au contraire, le Gouvernement a admis que ce décret est tardif et donc qu'il n'était pas de nature à déployer ses effets (paragraphe 71-72 ci-dessus). Enfin, la Cour relève que, selon le tribunal de Bénévent, l'occupation du terrain est illégale à défaut d'une procédure d'expropriation régulièrement menée à terme et que la requérante doit être considérée comme rétroactivement privée de son bien, par l'effet de la construction de la route. La procédure, pendante en appel, concerne notamment la question de savoir si la communauté d'Alto Tammaro peut être tenue pour responsable de la situation dénoncée.

97. A défaut d'un acte formel de transfert de propriété susceptible de déployer ses effets et à défaut d'un jugement national déclarant qu'un tel transfert doit être considéré comme réalisé (*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'ici de remédier à la situation

incriminée, a engendré des conséquences assez graves pour que la requérante 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.

98. En conclusion, l'exception tirée de l'absence de la qualité de victime 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

99. 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. »

### A. La requérante

100. La requérante observe préliminairement qu'en l'espèce il s'agit d'une dépossession illicite en soi et allègue que la satisfaction équitable devra dès lors effacer totalement les conséquences de l'ingérence litigieuse. Elle se réfère à la jurisprudence *Carbonara et Ventura c. Italie* (satisfaction équitable), n° 24638/94, 11 décembre 2003 et *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie* (satisfaction équitable), n° 31524/96, 30 octobre 2003. Par ailleurs, la requérante souligne que la restitution du terrain s'avère trop onéreuse et donc impossible sur le plan factuel, vu qu'il s'agit d'un terrain traversé par une route.

101. S'agissant du préjudice matériel, la requérante sollicite 31 654 EUR, somme correspondant à la valeur actuelle du terrain, plus 63 3087 EUR, somme correspondant à la plus-value que, selon elle, les changements (constructions notamment) intervenus dans le quartier aurait apportée.

En outre, la requérante réclame 50 355 EUR pour non-jouissance du terrain dans la période allant de 1989-2004 et 100 709 EUR pour les prochaines trente ans.

102. Quant au préjudice moral, la requérante demande 45 820 EUR.

103. La requérante demande enfin le remboursement des frais encourus dans la procédure nationale (42 497, 68 EUR) et de ceux exposés devant la Cour (44 109, 52 EUR).

## B. Le Gouvernement

104. Le Gouvernement fait d'emblée observer que la procédure engagée par la requérante au niveau national est toujours pendante. Selon lui, cet élément doit être pris en compte pour la satisfaction équitable, pour le cas où la Cour conclurait à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 : si la Cour accordait une somme au titre d'une satisfaction équitable, la requérante pourrait être indemnisée deux fois.

105. Quant au dommage matériel, le Gouvernement conteste les critères de calcul employés dans les arrêts *Carbonara et Ventura c. Italie* et *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, et soutient que la satisfaction équitable ne devra pas correspondre au dédommagement intégral du préjudice subi. Par conséquent, le Gouvernement argue que la Cour ne doit accorder que la somme correspondant à l'indemnité d'expropriation ou, tout au plus, la somme correspondant à la valeur du terrain litigieux au moment de l'occupation matérielle, en tous cas sans indexation. S'agissant du manque à gagner, le Gouvernement observe que les prétentions de la requérante ne sont pas prouvées.

106. Quant au préjudice moral, le Gouvernement estime que le constat de violation suffit, vu le « comportement ambigu de la requérante » sur le plan national. En tout cas, il s'en remet à la sagesse de la Cour, tout en faisant remarquer que la somme demandée est exorbitante.

107. Le gouvernement argue enfin que les frais encourus dans la procédure nationale ne sont pas remboursables.

## C. Appréciation de la Cour

108. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve compte tenu de la possibilité d'un accord entre l'Etat défendeur et l'intéressée (article 75 §§ 1 et 4 du règlement).

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

1. *Rejette* la première exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Joint au fond* la deuxième exception préliminaire du Gouvernement et la rejette ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;

4. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ;  
en conséquence,  
a) la *réserve* en entier ;  
b) *invite* le Gouvernement et la requérante à lui adresser par écrit, dans le délai de 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 13 octobre 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN  
Greffier

Christos ROZAKIS  
Président