



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

QUATRIÈME SECTION

**AFFAIRE DOMINICI c. ITALIE**

*(Requête n° 64111/00)*

ARRÊT

STRASBOURG

15 novembre 2005

**DÉFINITIF**

*15/02/2006*

*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 Dominici c. Italie,

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

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

MM. J. CASADEVALL,

G. BONELLO,

R. MARUSTE,

V. ZAGREBELSKY,

L. GARLICKI,

J. BORREGO BORREGO, *juges*,

et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 24 juin 2004 et  
18 octobre 2005,

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

## PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 64111/00) dirigée contre la République italienne et dont deux ressortissantes de cet Etat, M<sup>mes</sup> Caterina Dominici et Marianna Dominici (« les requérantes »), ont saisi la Cour le 5 décembre 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérantes sont représentées par M.<sup>e</sup>T. Galiani et M.<sup>e</sup>A. Merli, avocats à Villa Adriana. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Braguglia, par son coagent, M. F. Crisafulli et par son coagent adjoint, M. N. Lettieri.

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

4. La requête a été attribuée à la quatrième 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 déclaré la requête partiellement recevable.

6. Tant les requérantes 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 quatrième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

## EN FAIT

## I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Les requérantes sont nées respectivement en 1940 et 1935 et résident à Tivoli.

9. Les requérantes étaient propriétaires d'un terrain sis à Tivoli (Rome) et enregistré au cadastre, feuille 71, parcelles 2012, 2014, 2016 et 459.

10. Par un arrêté du 10 janvier 1991, valant déclaration d'utilité publique, l'administration de Tivoli disposa l'occupation d'urgence d'environ 1 706 mètres carrés du terrain pour une période maximale de cinq ans, en vue de son expropriation pour la construction d'une route et d'un parking. Dans le délai d'occupation autorisée, l'administration devait exproprier le terrain.

11. Le 26 mars 1991, l'administration de Tivoli procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction. La construction des ouvrages se termina sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle du terrain et au paiement d'une indemnité.

12. Par un acte d'assignation notifié le 29 octobre 1992, les requérantes introduisirent une action en dommages-intérêts à l'encontre de la ville de Tivoli devant le tribunal civil de Rome.

13. Les requérantes alléguaient que, bien que les travaux de construction effectués sur leur terrain aient transformé celui-ci, aucun décret d'expropriation et aucune indemnisation n'étaient intervenus. Se référant au principe de l'expropriation indirecte fixé par la Cour de cassation dans l'arrêt n° 1464 du 26 février 1983, les requérants invitaient le tribunal à déclarer que la construction de l'ouvrage public avait à un tel point transformé leur terrain qu'elle avait entraînée la perte irréversible du bien. Elles réclamaient des dommages-intérêts pour la perte du terrain à concurrence de la valeur de celui-ci, en outre elles réclamaient une réparation pour la non jouissance du terrain pendant la période d'occupation autorisée.

14. La mise en état de l'affaire commença le 10 décembre 1992.

15. Le 3 mai 1994 une expertise fut déposée au greffe. L'expertise indiquait que le terrain litigieux avait été transformé de manière irréversible le 30 septembre 1991, et que les requérantes devaient se considérer comme ayant été privées de leur bien à cette date. L'expertise indiquait en outre que la valeur vénale du terrain en 1991 était de 192 848 lires italiennes (ITL) le mètre carré, soit de 329 051 125 ITL (169 940,72 EUR).

16. Le 18 septembre 1997, le tribunal ordonna une nouvelle expertise pour recalculer la somme à octroyer en fonction de la loi n° 662 de 1996, entre-temps entrée en vigueur.

17. Par un jugement du 16 juillet 2002, le tribunal de Rome déclara qu'à la suite de l'occupation du terrain, et au vu de la construction des ouvrages

publics- ouvrages répondant à l'intérêt public - le droit de propriété des requérantes avait été neutralisé conformément au principe de l'expropriation indirecte. Il y avait donc lieu de considérer que la propriété du terrain était passée *ab origine* à l'administration. Etant donné que le transfert de propriété avait eu lieu dans le cadre d'une occupation de terrain devenu sans titre, les requérantes avaient droit à des dommages-intérêts calculés sur la base de la loi n° 662 de 1996, entrée en vigueur en cours de procédure. Par conséquent le tribunal accorda aux requérantes 93 568,85 EUR pour la perte de la propriété du terrain plus intérêts et réévaluation, en plus d'une indemnité d'occupation égale aux intérêts légaux sur la somme de 93 568,85 EUR du 26 mars 1991 au 30 septembre 1991.

18. A une date non précisée, l'administration de Tivoli attaqua ce jugement devant la cour d'appel de Rome.

19. La procédure est encore pendante devant la cour d'appel et la prochaine audience a été fixée au 16 juin 2006.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

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

20. 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.

21. 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 »)

22. 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*

23. 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.

24. 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).

25. 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).

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*

26. 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**

27. 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**

28. 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**

29. 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.

30. 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.

31. 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.

32. 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.

33. 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*.

34. 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.

35. Il convient de comparer cette jurisprudence avec la loi n° 458 de 1988 (voir §§ 36-37 ci-dessous) et avec le Répertoire des dispositions sur l'expropriation, entré en vigueur le 30 juin 2003 (voir §§ 45-46 ci-dessous).

#### 4. La loi n°458 du 27 octobre 1988

36. 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 ».

37. 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*

38. 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.

39. 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.

40. 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 %.

41. 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*

42. 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.

43. 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.

44. 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 être considéré 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.

45. 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 »)*

46. 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.

47. 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

48. Le Gouvernement excipe de la tardiveté de la requête, dans la mesure où les requérantes se plaignent qu'à l'issue de la procédure l'indemnité qu'elles pourront 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.

49. Les requérantes n'ont pas présenté d'observations sur ce point.

50. La Cour note que une exception de tardiveté du Gouvernement a déjà été rejetée 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 des requérantes s'analysent en une situation continue, qui, dans le cas d'espèce, n'a pas encore pris fin.

51. 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.

52. 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, les requérantes ne disposaient 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 les requérantes

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

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

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

54. Les requérantes soutiennent avoir été privés de leur terrain dans des circonstances incompatibles avec l'article 1 du protocole n° 1, ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

### A. Thèses défendues devant la Cour

#### 1. Les requérantes

55. Les requérantes observent qu'elles n'ont pas pu obtenir la réparation intégrale du préjudice subi, à cause d'une loi budgétaire appliquée rétroactivement. A ce propos, elles remarquent que, par l'effet de l'application de la loi, l'indemnité qu'elles recevront représente 55% du préjudice subi. De surcroît, elles font valoir qu'elles n'ont pas encore reçu cette somme de la part de l'administration. De ce fait il y aurait violation du principe du juste équilibre.

56. Les requérantes dénoncent un manque de clarté, de prévisibilité et de précision des principes et des dispositions appliquées à leur cas au motif qu'un principe jurisprudentiel, tel que celui de l'expropriation indirecte, ne suffit pas à satisfaire au principe de légalité.

#### 2. Le Gouvernement

57. 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 et reposant sur une déclaration d'utilité publique. A ce propos le Gouvernement affirme que les requérantes n'ont jamais attaqué la déclaration d'utilité publique devant le tribunal administratif.

58. 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.

59. A défaut d'un tel décret d'expropriation, les requérantes ont, en tout état de cause, été privées de leur bien par l'effet de la construction de l'ouvrage d'intérêt 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, dans leurs décisions, ont appliqué.

60. Premièrement, il y aurait utilité publique, ce qui n'est pas remis en cause par les requérantes.

61. Deuxièmement, la privation du bien telle que résultant de l'expropriation indirecte serait prévue par la loi.

62. Selon le Gouvernement, le principe de l'expropriation indirecte doit être considéré 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 ».

63. A cet égard, le Gouvernement soutient que le principe de l'expropriation indirecte doit être considéré comme faisant partie du droit positif à compter de l'arrêt de la Cour de cassation no 1464 de 1983. La jurisprudence ultérieure aurait confirmé ce principe et précisé certains aspects de son application. En outre, dans l'arrêt n° 509 de 2003 (paragraphe 42-43 ci-dessus), la Cour de cassation a affirmé que le principe de l'expropriation indirecte doit être considéré comme étant pleinement « prévisible et accessible ».

64. Le Gouvernement soutient qu'à partir de 1983 les règles de l'expropriation indirecte étaient parfaitement claires et accessibles à tous les propriétaires de terrains.

65. A cet égard, le Gouvernement rappelle que la jurisprudence de la Cour a reconnu que l'idée de loi est compréhensive des principes généraux énoncés ou impliqués par elle (*Winterwerp c. Pays-Bas*, arrêt du 24 octobre 1979, série A n° 33 § 45) ainsi que du droit non écrit (voir l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n°1) du 26 avril 1979, série A n° 30, § 47).

66. Il s'ensuit que la jurisprudence consolidée de la Cour de cassation ne saurait être exclue de la notion de loi au sens de la Convention.

67. Le Gouvernement rappelle que dans une affaire allemande (*Forrer-Niedenthal c. Allemagne*, arrêt du 20 février 2003) la Cour a considéré une loi allemande de 1997 comme suffisante, malgré son imprévisibilité manifeste, pour fournir une base légale aux décisions qui ont privé la requérante de toute protection contre l'atteinte portée à sa propriété. Le Gouvernement demande à la Cour d'appliquer le même critère de jugement à la présente affaire.

68. 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.

69. 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.

70. Le Gouvernement définit l'expropriation indirecte comme le résultat d'une interprétation systématique par les juges 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.

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.

72. Selon le Gouvernement dans la présente affaire il y a une irrégularité « purement formelle et d'importance mineure » qui pouvait faire l'objet d'une loi rétroactive consistant à réduire le dédommagement, sans pour autant l'éliminer.

73. En outre, le Gouvernement estime que de toute façon, les requérantes auraient perdu la propriété de leur bien au motif que le terrain avait fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique.

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

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

75. Pour les requérantes 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, les requérantes doivent se considérer comme ayant été privées de leur 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 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 45 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 45 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 requérantes ont perdu la disponibilité de leur terrain qui a été occupé et transformé de manière irréversible en 1991. En effet, selon le tribunal de Rome l'occupation est devenue sans titre à compter 30 septembre 1991 et, à cette même date, les requérantes ont été privées de leur bien. La procédure, pendante en appel, concerne notamment la question de savoir si la ville de Tivoli 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 les requérantes 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 no 260-B, § 45) et non conforme au principe de prééminence du droit.

85. En conclusion, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

## II. 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. Les requérantes sollicitent le versement d'une indemnité de 174 843 299 ITL, (90 299,02 EUR) somme qui résulte de la différence entre la valeur du terrain litigieux et la somme qu'elles obtiendront à l'issue de la procédure devant la cour d'appel.

88. Les requérantes réclament le remboursement pour les frais encourus devant la Cour sans les chiffrer.

89. Le Gouvernement observe tout d'abord que les requérantes ne demandent pas le remboursement du dommage moral.

90. S'agissant du dommage matériel, le Gouvernement conteste les modalités de calcul employées dans les arrêts *Carbonara et Ventura c. Italie* et *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, compte tenu de ce que la réévaluation du terrain ne devrait pas être prise en compte afin de calculer le montant de l'indemnisation et que cette dernière peut être inférieure au préjudice subi par l'intéressé, vu que l'expropriation indirecte répond à un intérêt collectif.

91. Le Gouvernement affirme que le préjudice subi par les requérantes ne s'identifie pas avec la perte de la propriété mais se résume à la méconnaissance du droit procédural des requérantes au respect des prescriptions légales et de garanties qu'elles sont censées assurer.

92. Il demande donc à la Cour de ne pas prendre en considération la valeur vénale du terrain dans le calcul de la satisfaction équitable, mais de statuer en équité.

93. Quant au dommage moral, étant donné que les requérantes n'ont pas chiffré leurs prétentions à ce titre, le Gouvernement affirme que le constat de violation constituerait une satisfaction équitable.

94. Quant aux frais encourus devant la Cour, le Gouvernement note que les requérantes n'ont pas chiffré leurs prétentions.

95. 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 le requérant parviennent à un accord.

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

1. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention ;
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 requérantes 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 15 novembre 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE  
Greffier

Nicolas BRATZA  
Président