



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

QUATRIEME SECTION

**AFFAIRE LANTERI c. ITALIE**

*(Requête n° 56578/00)*

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 Lanteri 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. O' BOYLE, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 25 mars 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° 56578/00) dirigée contre la République italienne et dont deux ressortissants de cet Etat, M. Girolamo Lanteri et Mme Marianna Lanteri (« les requérants »), ont saisi la Cour le 21 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. Les requérants sont représentés par M<sup>e</sup> F. Magro, avocat à Avola. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I. M. Braguglia, par son coagent, M. F. Crisafulli, et par son coagent adjoint, M. N. Lettieri.

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

4. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

5. Par une décision du 25 mars 2004, la chambre a déclaré la requête recevable (article 54 § 3 du règlement).

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

7. Le 1<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 requérants sont propriétaires d'un terrain sis à Augusta (Syracuse) et enregistré au cadastre, feuille 70, parcelles 168, 77, 78, 101 et 95.

9. Le 26 novembre 1985, le commissaire du Gouvernement pour l'intervention extraordinaire de l'Italie du Sud (*Commissario del governo per l'intervento straordinario del Mezzogiorno*) adopta un projet de construction d'une route devant passer sur le terrain des requérants.

10. Par un décret du 5 mai 1987, le préfet de Syracuse autorisa l'Agence pour la promotion et le développement de l'Italie du Sud (*Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno - AGENSUD*) à occuper d'urgence le terrain des requérants, pour une période échéant le 25 juillet 1988. Ce délai fut par la suite prorogé pour une durée qui ne ressort pas du dossier.

11. Le 24 juillet 1987, l'entreprise de construction S., adjudicataire des travaux, occupa matériellement une partie du terrain (11 950 mètres carrés) et entama les travaux de construction.

12. Le 1<sup>er</sup> septembre 1989, l'entreprise S. procéda à une offre d'indemnité. Celle-ci fut refusée par les requérants.

13. Par un acte d'assignation notifié le 3 novembre 1989, les requérants introduisirent une action en dommages-intérêts à l'encontre de l'AGENSUD et de l'entreprise S. devant le tribunal civil de Syracuse. Ils alléguèrent que l'occupation du terrain était *sine titulo*, et 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, ils invitaient le tribunal à déclarer que la construction de l'ouvrage public avait à un tel point transformé leur terrain qu'elle avait entraîné la perte irréversible du bien. Ils réclamaient des dommages-intérêts correspondant à la valeur vénale du terrain, plus une somme pour non jouissance du terrain et une somme pour le dommage subi par les parties restantes de leur terrain.

14. Le 6 novembre 1993, une expertise fut déposée au greffe. Selon l'expert, la transformation irréversible du terrain avait eu lieu pendant le deuxième semestre de 1988.

15. Le 27 avril 1995, un complément d'expertise fut déposé au greffe.

16. Le 25 novembre 1998, le ministère des travaux publics succéda à l'AGENSUD et se constitua dans la procédure.

17. A une date non précisée, à la suite du décès du titulaire de l'entreprise de construction S., les ayants droit se constituèrent dans la procédure. Par la suite, le procès fut transféré au tribunal de Catane.

18. Par un jugement du 30 août 2003, le tribunal de Catane 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 irréversiblement été transformé par la construction de la route à compter de décembre 1988. Au vu de ces éléments, conformément au principe de l'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva*), le tribunal déclara les requérants rétroactivement privés de leur bien, vu que la propriété du terrain était passée l'administration par l'effet de la transformation irréversible du terrain, soit au plus tard le 31 décembre 1988. S'appuyant sur l'évaluation par l'expert du terrain en 1988, le tribunal accorda une indemnisation à concurrence de 67 004,09 EUR, plus indexation et intérêts, qui devait être solidairement mise à la charge du ministère des travaux public et de deux des ayants droit de la société de construction. Quant aux frais de procédure, ceux-ci furent remboursés aux requérants à concurrence de 5 684, 59 EUR plus TVA et contributions à la caisse de prévoyance des avocats (« CPA »).

19. Le 21 octobre 2004, les ayants droit de S. condamnés en première instance interjetèrent appel de ce jugement. Ils alléguèrent notamment l'absence de *locus standi* et déniaient toute responsabilité.

20. La procédure est pendante à ce jour devant la cour d'appel de Catane.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

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

21. 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.

22. 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 »)**

23. 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 no 1464 de 1983 de la Cour de cassation*

24. 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.

25. 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).

26. 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).

27. 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*

28. 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 no 1464 de 1983 de la Cour de cassation*

### a) **La prescription**

29. 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**

30. 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**

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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*.

36. 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.

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

#### 4. *La loi no 458 du 27 octobre 1988*

38. 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 ».

39. 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*

40. 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.

41. 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.

42. 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 %.

43. 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*

44. 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.

45. 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.

46. 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.

47. 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 49 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 »)*

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

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

## EN DROIT

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

50. Les requérants allèguent avoir été privés de leur terrain par l'effet de l'occupation de celui-ci et de la construction d'une route nationale, à défaut d'un décret d'expropriation et d'indemnisation. Selon eux, cette situation a porté atteinte à leur droit au respect de leurs biens garanti à l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi rédigé :

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

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

## **A. Thèses défendues devant la Cour**

### *1. Les requérants*

51. Les requérants font observer qu'ils ont perdu la disponibilité de leur terrain depuis 1987, soit à compter du moment où le terrain a été matériellement occupé. Cette situation est devenue définitive avec la transformation irréversible du terrain en décembre 1988. Les requérants considèrent que, dans ces circonstances, ils ont été en substance privés de leur bien et soulignent l'illégalité de cette situation, en l'absence d'un décret d'expropriation.

52. Quant à la procédure engagée en 1989 devant les juridictions civiles, celle-ci est toujours pendante. Ainsi, les requérants n'ont pas encore obtenu une décision statuant définitivement sur la situation dénoncée et sur leur 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, les requérants allèguent que le principe 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 leur droit de propriété.

53. Au vu de ces éléments, les requérants demandent à la Cour de conclure à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

### *2. Le Gouvernement*

54. Le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes au motif que la procédure nationale est pendante de sorte qu'il n'y a pas encore de jugement 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 s'étant 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.

55. Le Gouvernement soutient ensuite que, dans le cas où la Cour anticiperait le jugement des juridictions nationales, le résultat serait un conflit potentiel de jugement reconnaissant aux requérants deux sommes au même titre. Une telle situation ne serait pas compatible avec le principe de subsidiarité.

56. Le Gouvernement observe que le tribunal de Catane a prononcé un jugement, selon lequel les requérants sont considérés comme ayant été privés de leur bien en 1988. Il observe ensuite que la procédure d'expropriation repose sur une déclaration d'utilité publique mais n'a pas été mise en œuvre dans les termes prévus par la loi, dans la mesure où l'occupation du terrain est devenue sans titre et qu'aucun décret d'expropriation n'a été adopté. A défaut d'un tel décret d'expropriation, les requérants ont en tout état de cause été privés de leur bien par l'effet de la construction de l'ouvrage d'intérêt public et de la transformation irréversible du terrain que la construction a entraînée. Cette privation de bien, selon le Gouvernement, n'est que la conséquence du principe de l'expropriation indirecte, que le tribunal de Catane a appliqué.

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

58. 64. Premièrement, il y aurait utilité publique.

59. 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... » (*Zubani c. Italie*, précité, § 49).

60. 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 srl c. Italie*, n° 31524/96, CEDH 2000-VI).

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

*Ventura*, 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 (*Carbonara et Ventura*, précité, § 69).

62. 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 nationale ayant créé le principe de l'expropriation indirecte, ce principe doit être considéré comme faisant partie du droit positif à compter de l'arrêt de la Cour de cassation n° 1464 de 1983. La jurisprudence ultérieure aurait confirmé 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.

63. 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.

64. 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.

65. 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.

66. Le Gouvernement définit l'expropriation indirecte comme le résultat d'une interprétation systématique 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.

67. Enfin, le juste équilibre serait respecté. Selon la jurisprudence de 1983 de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte, en contrepartie des irrégularités commises par l'administration, celle-ci est tenue d'indemniser intégralement le particulier. 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, le Gouvernement soutient qu'en l'espèce les requérants peuvent s'attendre à une indemnité à concurrence de la valeur du terrain en 1988 plus indexation, et se réfère sur ce point au jugement du tribunal de Catane.

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

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

69. 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 nationales est toujours pendante en deuxième instance.

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

71. Pour les requérants 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.

72. Pour le Gouvernement, les requérants doivent se considérer comme ayant été privés de leur bien à compter du moment où celui-ci a été irréversiblement transformé ou, en tout cas, à partir du moment retenu par les juridictions nationales comme moment du transfert de propriété.

73. 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).

74. 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).

75. 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.

76. 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 47 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.

77. 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 et 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 47 ci-dessus).

78. 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.

79. La Cour constate qu'en l'espèce les requérants ont perdu la disponibilité du terrain qui a été occupé en 1987 et qui a été transformé de manière irréversible en décembre 1988. Selon le tribunal de Catane, à cette même époque les requérants ont été privés de leur bien, vu que l'occupation est devenue par la suite sans titre. La procédure, pendante en appel, concerne notamment la question de savoir si les parties défenderesses peuvent être tenues pour responsables de la situation dénoncée.

80. 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 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.

81. En conclusion, l'exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes jointe au fond ne saurait être retenue et il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

## II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

82. 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. Les requérants

83. Les requérants observent préliminairement qu'en l'espèce il s'agit d'une dépossession illicite en soi et allèguent que la satisfaction équitable devra dès lors effacer totalement les conséquences de l'ingérence litigieuse. Ils se réfèrent à la jurisprudence *Carbonara et Ventura c. Italie* (satisfaction équitable), n° 24638/94, 11 décembre 2003.

84. S'agissant du préjudice matériel, les requérants demandent à la Cour d'ordonner une expertise. En tout état de cause, ils sollicitent « 66 765 EUR chacun, et pas moins de 500 000 EUR »..

85. Quant au préjudice moral, les requérants demandent 250 000 EUR chacun.

86. Les requérants demandent enfin le remboursement des frais encourus dans la procédure nationale (1 926, 02 EUR), des frais d'expert comptable (612 EUR) et de ceux exposés devant la Cour (81 443 EUR).

### B. Le Gouvernement

87. Le Gouvernement fait d'emblée observer que la procédure engagée par les requérants 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, les requérants pourraient être indemnisés deux fois.

88. Pour le cas où la Cour déciderait tout de même d'accorder une satisfaction équitable, 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 doive 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.

89. Quant au préjudice moral, le Gouvernement estime que le constat de violation suffit. En tout cas, il fait remarquer que la somme demandée est exorbitante.

90. Le gouvernement argue enfin que les frais encourus dans la procédure nationale ne sont pas remboursables et estime que la somme réclamée pour la procédure à Strasbourg est excessive.

### C. Appréciation de la Cour

91. 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* l'exception de non épuisement jointe au fond ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ;  
en conséquence,
  - a) la *réserve* en entier ;
  - b) *invite* le Gouvernement et les requérants à lui adresser par écrit, dans 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