



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

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE BINOTTI c. ITALIE (n° 1)**

*(Requête n° 63632/00)*

ARRÊT

STRASBOURG

17 novembre 2005

**DÉFINITIF**

*17/02/2006*

*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 Binotti c. Italie,**

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

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,

L. LOUCAIDES,

P. LORENZEN,

M<sup>me</sup> N. VAJIĆ,

MM. V. ZAGREBELSKY,

D. SPIELMANN,

S.E. JEBENS, *juges*,

et de M. S. QUESADA, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 25 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° 63632/00) dirigée contre la République italienne et dont une ressortissante de cet Etat, M<sup>me</sup> Carla Binotti (« la requérante »), a saisi la Cour le 11 avril 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> C. Pizzorni, avocat à Gênes. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par ses agents successifs, respectivement MM. U. Leanza et I.M. Braguglia et son coagent M. F. Crisafulli et son coagent adjoint, M. N. Lettieri.

3. La requérante alléguait en particulier d'avoir été privée de son terrain de manière incompatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 et d'une entrave à son droit d'accès à un tribunal.

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 13 février 2003 la chambre a déclaré la requête partiellement irrecevable. Par une décision du 27 mai 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 1948 et réside à Rossiglione.

9. La requérante a hérité de terrains sis à Rossiglione.

10. Par un arrêté du 22 mai 1980, valant déclaration d'utilité publique, l'administration de Rossiglione disposa l'occupation d'urgence de 7 490 mètres carrés de terrain pour une période maximale de deux ans, en vue de son expropriation pour la construction d'un ouvrage public.

11. Le 31 mai 1980, l'administration de Rossiglione procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction. L'administration prorogea le délai d'occupation du terrain par des ordonnances des 29 avril 1982, 15 mars 1984 et 6 avril 1985.

12. A une date non précisée, l'administration occupa 180 mètres carrés du terrain du *de cuius* de la requérante. Cette occupation n'avait pas été autorisée auparavant.

13. Par un acte notifié le 15 mai 1988, le *de cuius* de la requérante assigna la ville de Rossiglione à comparaître devant le tribunal civil de Gênes.

14. Il alléguait que l'occupation du terrain était illégale au motif que celle-ci s'était prorogée au delà du délai autorisé sans qu'il soit procédé à l'expropriation. Le *de cuius* de la requérante alléguait que, bien que les travaux de construction effectués sur son 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, il invitait le tribunal à déclarer que la construction de l'ouvrage public avait à un tel point transformé son terrain qu'elle avait entraîné la perte irréversible du bien. Le *de cuius* réclamait des dommages-intérêts pour la perte du terrain à concurrence de la valeur de celui-ci, en outre il réclamait le paiement de l'indemnité découlant de l'occupation temporaire.

15. La mise en état de l'affaire commença le 10 mai 1988.

16. Par un jugement du 10 mai 1990, le tribunal de Gênes déclara qu'à la suite de l'occupation du terrain, et au vu de la construction de l'ouvrage répondant à l'intérêt public, le droit de propriété du *de cuius* de la requérante avait été neutralisé conformément au principe de l'expropriation indirecte. Etant donné que le transfert de propriété avait eu lieu dans le cadre d'une occupation de terrain devenue sans titre, le *de cuius* de la requérante avait droit à des dommages-intérêts. Par conséquent le tribunal accorda au *de cuius* de la requérante une somme de 425 125 729 liras italiennes (ITL) indexée à partir du 17 mai 1986.

17. Le 19 juillet 1990, l'administration de Rossiglione interjeta appel de ce jugement devant la cour d'appel de Gênes. L'administration excipit du défaut de *locus standi*, la procédure d'expropriation ayant été faite par le bureau des habitations à loyer modéré (I.A.C.P.) ; Elle contesta également le montant du dommage.

18. Par un jugement non définitif du 18 mai 1993, la cour d'appel rejeta le premier grief de l'administration de Rossiglione et ordonna la continuation du procès pour les griefs concernant le montant du dédommagement et les frais de procédure.

19. Le 25 juin 1998, la cour d'appel ordonna une nouvelle expertise afin de recalculer la somme à octroyer en fonction de la loi n°662 de 1996, entre temps entrée en vigueur.

20. Le 23 novembre 1998, le *de cuius* de la requérante décéda. Le 27 décembre 1998 la requérante se constitua en qualité d'héritière dans la procédure devant la cour d'appel.

21. Le 25 novembre 1999, une expertise fut déposée au greffe. Selon l'expert, la transformation irréversible du terrain avait eu lieu en 1986 et la requérante avait été privée de son bien à cette date. L'expert indiquait que la valeur vénale du terrain en 1986 et indexée, était de 87 366,93 EUR.

22. Par un arrêt du 10 mars 2004, dont le texte a été déposé au greffe le 28 avril 2004, la cour d'appel de Gênes, condamna la ville de Rossiglione à payer à la requérante une somme de 87 366,93 EUR à indexer à partir du 17 mai 1986, plus une indemnité d'occupation de 47 426,17 EUR indexée à partir du 17 mai 1986.

23. Cet arrêt est devenu définitif le 30 juin 2005.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

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

24. 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.

25. 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 »)**

26. 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*

27. 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.

28. 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).

29. 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).

30. 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*

31. 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**

32. 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 no 188 de 1995 de la Cour constitutionnelle**

33. 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**

34. 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.

35. 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.

36. 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.

37. 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.

38. 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*.

39. 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.

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

*4. La loi n°458 du 27 octobre 1988*

41. 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 ».

42. 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*

43. 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.

44. 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.

45. 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 %.

46. 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*

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. 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 46 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 »)*

51. 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.

52. 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

53. Le Gouvernement excipe du dépassement du délai de six mois à compter du moment où l'occupation du terrain est devenue sans titre et/ou l'ouvrage public a été réalisé. En particulier, le Gouvernement conteste le raisonnement juridique que la Cour a utilisé pour rejeter la même exception dans la décision de recevabilité. Il soutient que la citation de l'affaire

*Iatidris c. Grece* [GC] (n° 31107/96 § 50, CEDH 1999,-II) n'est pas pertinente au motif que l'exception de tardivité différerait par rapport à celle soulevée par le Gouvernement italien. S'agissant de l'arrêt *Almeida Garret c. Portugal* n°3110796, le Gouvernement note que, dans cet arrêt, la Cour a affirmé le caractère instantané de la privation de propriété. A cet égard le Gouvernement soutient que la privation de propriété est un acte instantané, alors que le retard dans la quantification et dans le versement des indemnisations définitives, peut constituer une situation continue.

54. Le Gouvernement affirme en outre que, bien que la procédure soit encore pendante, la question de savoir si la requérante a été privée de son bien en vertu de l'expropriation indirecte pourrait être considérée comme ayant été déjà résolue par le juge de première instance, qui a déclaré le *de cuius* de la requérante comme privé de son bien à compter de la date où l'occupation est devenue sans titre. Selon le Gouvernement, sur ce point il y a *res judicata*, vu que le recours en appel porte sur la question de savoir qui est responsable de la situation dénoncée et dans quelle mesure il doit y avoir « réparation ». De ce point de vue, le délai de six mois commencerait à courir à partir du dépôt au greffe du jugement du tribunal.

55. La requérante demande le rejet de l'exception. En particulier elle fait valoir qu'elle a été privée de la disponibilité de son terrain depuis 1980, situation devenue définitive avec l'achèvement des travaux. Elle observe que la cour d'appel a rendu un jugement le 28 avril 2004. Dans ces conditions la requérante affirme que la privation de sa propriété constitue une situation continue.

56. La Cour note que deux exceptions de tardivité du Gouvernement ont déjà été rejetées lors de la décision sur la recevabilité du 27 mai 2004 et que, dans son raisonnement, elle a estimé que les effets de l'occupation du terrain de la requérante s'analysent en une situation continue, qui, dans le cas d'espèce, n'a pas encore pris fin. De plus, elle remarque que la cour d'appel a rendu un arrêt qui est devenu définitif.

57. Dans la mesure où l'exception préliminaire 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.

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

58. La requérante allègue avoir été privée de son terrain par l'effet de l'occupation de celui-ci et à défaut d'un décret d'expropriation et

d'indemnisation. 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 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. La requérante

59. La requérante demande à la Cour de déclarer que l'expropriation indirecte n'est pas conforme au principe de légalité. Se référant à l'arrêt *Belvedere Alberghiera c. Italie* (n° 31524/96, CEDH 2000-VI) la requérante observe que l'expropriation indirecte est un mécanisme qui permet à l'autorité publique d'acquérir un bien en toute illégalité, ce qui n'est pas admissible dans un Etat de droit.

60. La requérante dénonce ensuite un manque de clarté, de prévisibilité et de précision des principes et des dispositions appliqués à son cas.

61. Enfin, quant à l'indemnisation, la requérante observe qu'il n'y a pas eu « réparation » du préjudice subi, mais uniquement une indemnisation largement en deçà de la valeur du terrain au sens de la loi n° 662 de 1996 qui a plafonné le montant de l'indemnisation.

62. La requérante affirme que le juste équilibre n'a pas été respecté compte tenu de ce qu'elle n'a pas encore été indemnisée depuis 1980.

### 2. Le Gouvernement

63. Le Gouvernement fait observer que, dans le cas d'espèce, il s'agit d'une occupation de terrain dans le cadre d'une procédure administrative reposant sur une déclaration d'utilité publique. 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.

64. Premièrement, il y aurait utilité publique, ce qui n'a pas été remis en cause par les juridictions nationales.

65. Deuxièmement, la privation du bien telle que résultant de l'expropriation indirecte serait « prévue par la loi ». Selon le Gouvernement, le principe de l'expropriation indirecte doit être considéré comme faisant partie du droit positif à compter au plus tard 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 et, en outre, ce principe aurait été reconnu par la loi n° 458 du 27 octobre 1988 et par la loi budgétaire n° 662 de 1996.

66. Le Gouvernement en conclut qu'à partir de 1983, les règles de l'expropriation indirecte étaient parfaitement prévisibles, claires et accessibles à tous les propriétaires de terrains.

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

### *1. Sur l'existence d'une ingérence*

67. La Cour rappelle que, pour déterminer s'il y a eu « privation de biens », 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 n° 52, pp. 24-25, § 63).

68. La Cour relève que, en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, la cour d'appel de Gênes a considéré la requérante comme étant privée de son bien à compter du moment où l'occupation du terrain a cessé d'être légale. A défaut d'un acte formel d'expropriation, le constat d'illégalité de la part du juge est l'élément qui consacre le transfert au patrimoine public du bien occupé. Dans ces circonstances, la Cour conclut que l'arrêt de la cour d'appel de Gênes a eu pour effet de priver la requérante de son bien au sens de la deuxième phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Carbonara et Ventura*, précité, § 61 ; *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 77, CEDH 1999-VII).

69. Pour être compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 une telle ingérence doit être opérée « pour cause d'utilité publique » et « dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux de droit international ». L'ingérence doit ménager 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 (*Sporrong et Lönnroth*, précité, p. 26, § 69). En outre, la nécessité d'examiner la question du juste équilibre « ne peut se faire sentir que lorsqu'il s'est avéré que l'ingérence litigieuse a respecté le principe de légalité et n'était pas arbitraire » (*Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II ; *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 107, CEDH 2000-I).

70. Dès lors, la Cour n'estime pas opportun de fonder son raisonnement sur le simple constat qu'une réparation intégrale en faveur de la requérante n'a pas eu lieu (*Carbonara*, précité, § 62).

## 2. Sur le respect du principe de légalité

71. 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* précité, § 58). 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).

72. Dans l'arrêt *Belvedere Alberghiera srl* et dans l'arrêt *Carbonara et Ventura* précités, la Cour n'avait pas estimé utile 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, ce qui compte étant – en tout état de cause – que la base légale réponde aux critères de prévisibilité, accessibilité et précision énoncés plus haut. La Cour est toujours 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.

73. 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, la loi n° 662 de 1996 et, tout dernièrement, dans le Répertoire des dispositions en matière d'expropriation. Ceci étant, la Cour ne perd pas de vue les applications contradictoires qui ont lieu dans l'historique de la jurisprudence. Ce point de vue a d'ailleurs été adopté par le Conseil d'Etat (paragraphe 50 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.

74. La Cour relève également des contradictions entre la jurisprudence et les textes de loi écrits susmentionnés. A titre d'exemple, la Cour note que s'il est vrai que la jurisprudence a exclu, à compter de 1996-1997, que l'expropriation indirecte puisse s'appliquer lorsque la déclaration d'utilité publique a été annulée, il est également vrai que le Répertoire a tout dernièrement prévu qu'en l'absence de déclaration d'utilité publique, tout terrain peut être acquis au patrimoine public, si le juge décide de ne pas ordonner la restitution du terrain occupé et transformé par l'administration.

75. A vu de ces éléments, la Cour n'exclut pas que le risque d'un résultat imprévisible ou arbitraire pour les intéressés subsiste.

76. La Cour note ensuite que le mécanisme de l'expropriation indirecte permet en général à l'administration de passer outre les règles fixées en matière d'expropriation, avec le risque d'un résultat imprévisible ou

arbitraire pour les intéressés, qu'il s'agisse d'une illégalité depuis le début ou d'une illégalité survenue par la suite. En effet, dans tous les cas, l'expropriation indirecte tend à entériner une situation de fait découlant des illégalités commises par l'administration, à régler les conséquences pour le particulier et pour l'administration, au bénéfice de celle-ci. 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, l'opinion du Conseil d'Etat, au paragraphe 50 ci-dessus).

77. A cet égard, la Cour note que l'expropriation indirecte permet à l'administration d'occuper un terrain et de le transformer irréversiblement, de telle sorte qu'il soit considéré comme acquis au patrimoine public, sans qu'en parallèle un acte formel déclarant le transfert de propriété ne soit adopté. En l'absence d'un acte formalisant l'expropriation et intervenant au plus tard au moment où le propriétaire a perdu toute disponibilité du bien, l'élément qui permettra de transférer au patrimoine public le bien occupé et d'atteindre une sécurité juridique est le constat d'illégalité de la part du juge, valant déclaration de transfert de propriété. Il incombe à l'intéressé - qui continue d'être formellement propriétaire - de solliciter du juge compétent une décision constatant, le cas échéant, l'illégalité assortie de la réalisation d'un ouvrage d'intérêt public, conditions nécessaires pour qu'il soit déclaré rétroactivement privé de son bien.

78. Au vu de ces éléments, la Cour estime que le mécanisme de l'expropriation indirecte n'est pas apte à assurer un degré suffisant de sécurité juridique.

79. La Cour note ensuite que l'expropriation indirecte permet en outre à l'administration d'occuper un terrain et de le transformer sans pour autant verser d'indemnité en même temps. L'indemnité doit être réclamée par l'intéressé et cela dans un délai de prescription de cinq ans, commençant à compter de la date à laquelle le juge estime que la transformation irréversible du terrain a eu lieu. Ceci peut entraîner des conséquences néfastes pour l'intéressé, et rendre vain tout espoir de réparation (*Carbonara et Ventura*, précité, § 71).

80. La Cour relève enfin que le mécanisme de l'expropriation indirecte permet à l'administration de tirer parti de son comportement illégal, et que le prix à payer n'est que de 10% plus élevé que dans le cas d'une expropriation en bonne et due forme. Selon la Cour, cette situation n'est pas de nature à favoriser la bonne administration des procédures d'expropriation et à prévenir des épisodes d'illégalité.

81. 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.

82. Dans la présente affaire, la Cour relève qu'en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions italiennes ont considéré la

requérante privée de son bien à compter du moment où l'occupation avait cessé d'être autorisée, les conditions d'illégalité de l'occupation et d'intérêt public de l'ouvrage construit étant réunies. Or, en l'absence d'un acte formel d'expropriation, la Cour estime que cette situation ne saurait être considérée comme « prévisible », puisque ce n'est que par la décision définitive – l'arrêt de la cour d'appel de Gênes ayant acquis force de chose jugée – que l'on peut considérer le principe de l'expropriation indirecte comme ayant effectivement été appliqué et que l'acquisition du terrain au patrimoine public a été consacrée. Par conséquent, la requérante a eu la « sécurité juridique » concernant la privation du terrain au plus tard le 30 juin 2005, date à laquelle l'arrêt de la cour d'appel de Gênes est devenu définitif.

83. La Cour observe ensuite que la situation en cause a permis à l'administration de tirer parti d'une occupation de terrain illégale. En d'autres termes, l'administration a pu s'approprier le terrain au mépris des règles régissant l'expropriation en bonne et due forme, et, entre autres, sans qu'une indemnité soit mise en parallèle à la disposition des intéressés.

84. S'agissant de l'indemnité, la Cour constate que l'application rétroactive de la loi budgétaire n° 662 de 1996 au cas d'espèce a eu pour effet de priver la requérante d'une réparation intégrale du préjudice subi.

85. A la lumière de ces considérations, la Cour estime que l'ingérence litigieuse n'est pas compatible avec le principe de légalité et qu'elle a donc enfreint le droit au respect des biens du requérant.

86. Dès lors, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

### III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

87. La requérante allègue que l'impossibilité pour elle de réclamer une indemnité pour la non jouissance du terrain pendant la période initiale d'occupation, à savoir lorsque le terrain était occupé légalement, a entravé son droit d'accès à un tribunal.

88. L'article 6 § 1 dispose :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...), par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). »

#### A. Sur l'exception préliminaire du Gouvernement

89. Dans ses observations sur le fond, le Gouvernement a soulevé une exception tirée du non respect du délai de six mois et soutient que la requérante aurait dû soulever le grief tiré d'une atteinte à son droit d'accès à un tribunal dans un délai de six mois commençant à courir depuis la fin de

l'occupation légale, à savoir depuis 1986 ou au plus tard en 1988 au moment de l'introduction de l'action en justice par le *de cuius* de la requérante devant le tribunal de Gênes.

90. La requérante demande le rejet de l'exception

91. La Cour note en premier lieu que l'exception du Gouvernement a déjà été rejetée dans sa décision sur la recevabilité du 27 mai 2004. Elle relève ensuite qu'en 1988, le *de cuius* de la requérante a saisi les juridictions d'une demande en indemnisation pour la période d'occupation légale du terrain et que la procédure s'est terminée en avril 2004, après l'introduction de la présente requête.

92. La Cour considère que le Gouvernement fonde son exception sur des arguments qui ne sont pas de nature à remettre en cause sa décision sur la recevabilité. Par conséquent, l'exception doit être rejetée.

## **B. Sur le bien-fondé du grief**

93. Dans ces observations sur la recevabilité, le Gouvernement avait soulevé une exception d'irrecevabilité tirée du non épuisement des voies de recours internes au motif que la requérante n'avait pas contesté devant le tribunal administratif tous les actes de la procédure d'expropriation, y compris le décret d'occupation d'urgence.

94. Sur le fond, le Gouvernement admet qu'à l'époque de l'occupation autorisée du terrain litigieux, et avant l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 470 de 1990 (paragraphe 25 ci-dessus), il n'y avait pas d'accès immédiat à un tribunal aux fins de réclamer l'indemnité d'occupation. Le Gouvernement fait observer que la requérante a pu en tout cas saisir un tribunal de sa demande d'indemnisation.

95. Dans sa décision sur la recevabilité, la Cour a estimé que le problème de l'épuisement des voies de recours internes se confond avec le fond de l'affaire puisque le grief tiré de l'article 6 de la Convention concerne précisément l'entrave à l'accès à un tribunal. Elle a donc joint cette question au fond.

96. Or, la Cour considère que les griefs de la requérante soulevés sous l'angle du droit d'accès à un tribunal se confondent avec ceux tirés de l'article 1 du Protocole n° 1, dans la mesure où la requérante a fait valoir à ce titre l'impossibilité pour elle de protéger ses intérêts patrimoniaux pendant la période concernée.

97. Eu égard à la conclusion formulée au paragraphe 86, elle n'estime pas nécessaire de les examiner séparément sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

98. 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. »

99 La requérante demande tout d'abord la restitution du terrain et invite la Cour à nommer un expert qui puisse évaluer la valeur du terrain.

100. Subsidiairement, pour le cas où la Cour ne condamnerait pas l'Italie à la restitution du terrain, la requérante réclame 693 655,69 EUR au titre de préjudice matériel pour la perte du terrain, somme qui résulte de la différence entre la valeur du terrain litigieux réévaluée et assortie d'intérêts et la somme, réévaluée et assortie d'intérêts, qu'elle doit encore percevoir en exécution du jugement de l'arrêt de la cour d'appel de Gênes.

101. En outre, la requérante demande le versement d'une indemnité de 200 000,00 EUR au titre de préjudice moral.

102. Le Gouvernement affirme que la liquidation du préjudice matériel n'est pas liée à la valeur des terrains expropriés.

103. Subsidiairement le Gouvernement demande à la Cour de tenir en compte le fait que si la procédure d'expropriation avait été portée à terme, la requérante aurait reçu une indemnisation inférieure à celle qu'elle vient de recevoir.

104. Le Gouvernement observe ensuite que la requérante a obtenu au niveau national une décision lui accordant une somme importante. Dans cette situation, la Cour ne devrait pas accorder une satisfaction équitable entraînant un enrichissement indu de la requérante.

105. S'agissant du dommage moral, le Gouvernement affirme que la somme demandée par la requérante est manifestement exorbitante. De plus le Gouvernement fait remarquer que la requérante s'est constituée dans la procédure seulement en 1998 et en conséquence elle n'a pas subi l'entier préjudice moral découlant de l'occupation et de l'expropriation du terrain.

106. La requérante demande en outre à la Cour la somme de 9 592,29 EUR, au titre de remboursement des frais encourus devant la Cour et des honoraires d'avocat.

107. Quant au remboursement des frais sollicités par la requérante, le Gouvernement estime qu'une telle somme est excessive et il s'en remet à la sagesse 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 et fixera la procédure ultérieure, compte tenu de la possibilité que le Gouvernement et la requérante parviennent à un accord.

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

1. *Rejette* les exceptions préliminaires du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n°1 de la Convention ;
3. *Dit*, qu'il ne s'impose pas d'examiner le grief de la requérante sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention ;
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 17 novembre 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago QUESADA  
Greffier adjoint

Christos ROZAKIS  
Président