



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE PIA GLORIA SERRILLI ET AUTRES c. ITALIE

(Requêtes n^{os} 77823/01, 77827/01 et 77829/01)

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 Pia Gloria Serrilli et autres 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,

M. P. LORENZEN,

M^{me} 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 date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent trois requêtes (n^{os} 77823/01, 77827/01 et 77829/01) dirigées contre la République italienne et dont trois ressortissantes de cet Etat, M^{mes} Pia Gloria Serrilli, Angela Maria Serrilli et Giuseppina Serrilli (« les requérantes »), ont saisi la Cour respectivement le 10 février et le 14 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 requérantes sont représentées par M^e G. Di Mattia, avocat à Foggia. 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. Le 2 septembre 2004, la première section a décidé de joindre les trois requêtes, les a déclarées partiellement irrecevables et a décidé de communiquer au Gouvernement le grief tiré du droit des requérantes au respect de leurs biens. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

4. Tant les requérantes que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur la recevabilité et le fond (article 59 § 1 du règlement).

5. Le 1^{er} novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). Les présentes requêtes ont été attribuées à la première section ainsi remaniée (article 52 § 1).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Les requérantes sont nées respectivement en 1943, 1935 et 1939 et résidant à San Marco in Lamis (Foggia).

7. Les requérantes étaient copropriétaires, avec trois autres personnes (« les tierces personnes »), d'un terrain d'environ 3 480 mètres carrés, sis à San Marco in Lamis et enregistré au cadastre, feuille 93, parcelles 579 et 580.

8. Par un arrêté du 16 novembre 1976, le conseil municipal de San Marco in Lamis classa ce terrain comme destiné à la construction d'habitations à loyer modéré.

9. Par un arrêté du 16 juin 1979, le conseil municipal de San Marco in Lamis adopta un projet de construction d'habitations à loyer modéré sur le terrain des requérantes et des tierces personnes.

10. Par un arrêté du 30 août 1979, le maire de San Marco in Lamis autorisa l'occupation d'urgence de ce terrain, pour une période maximale de cinq ans à compter de l'occupation matérielle, en vue de son expropriation pour cause d'utilité publique, afin de procéder à la construction des habitations à loyer modéré.

11. Le 24 septembre 1979, l'administration procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction.

1. La procédure devant les juridictions administratives

12. En 1977, les deux premières requérantes et deux autres personnes introduisirent devant le tribunal administratif régional de Puglia (« TAR ») un recours visant à contester la légalité de l'arrêté du 16 novembre 1976, par lequel le conseil municipal de San Marco in Lamis avait classé leur terrain comme destiné à la construction d'habitations à loyer modéré.

13. Par un jugement déposé au greffe le 4 octobre 1990, le TAR accueillit le recours et annula la mesure attaquée, au motif que celle-ci avait été adoptée en l'absence d'une motivation adéquate.

14. Il ressort du dossier que ce jugement n'a pas été attaqué devant les juridictions internes compétentes et, par conséquent, a acquis force de chose jugée.

2. La procédure devant les juridictions civiles

15. Entre-temps, par un acte d'assignation notifié le 19 septembre 1989, les requérantes et les tierces personnes avaient introduit devant le tribunal de Foggia une action en dommages-intérêts à l'encontre de la municipalité

de San Marco in Lamis. Ils faisaient valoir que l'occupation du terrain était illégale au motif que celle-ci s'était prolongée au-delà du délai autorisé et que les travaux de construction des ouvrages publics s'étaient terminés sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle du terrain et au paiement d'une indemnité. A la lumière de ces considérations, ils réclamaient un dédommagement correspondant à la valeur vénale du terrain.

16. Le 2 février 1992, une expertise ordonnée par le tribunal fut déposée au greffe. Selon l'expert, le terrain, qui était constructible, avait été transformé de manière irréversible entre le 18 février 1980 et le 21 décembre 1980. Il ressort de cette expertise que la valeur vénale du terrain était de 127 375 728 ITL, soit 36 602 ITL le mètre carré, en août 1979, et de 206 370 359 ITL, soit 59 302 ITL le mètre carré, en 1984.

17. Le 13 février 1996, une nouvelle expertise fut ordonnée par le tribunal compte tenu de l'entrée en vigueur entre-temps de la loi n° 359 de 1992, qui prévoyait de nouveaux critères d'indemnisation. Selon cette nouvelle expertise, rédigée le 3 octobre 1996, le montant de l'indemnité d'expropriation calculée aux termes de l'article 5 *bis* de la loi n° 359 de 1992, était de 64 140 264 ITL en août 1979.

18. Par un jugement déposé au greffe le 12 novembre 2003, le tribunal déclara que, compte tenu du jugement du TAR, le terrain avait été occupé illégalement depuis le début. Toutefois, les requérantes et les tierces personnes devaient se considérer comme privées de leur bien par l'effet de la construction des ouvrages publics. Dès lors, ils avaient droit à un dédommagement.

19. Afin de calculer le montant d'un tel dédommagement, le tribunal considéra que le terrain était constructible mais que sa valeur vénale réelle n'avait pas été fixée définitivement par les expertises ordonnées au cours de la procédure. Dès lors, le tribunal décida que le dédommagement devait être calculé en équité, suivant la demande faite dans ce sens par les requérantes et les tierces personnes. A la lumière de ces considérations, le tribunal condamna la municipalité à verser aux requérantes et aux tierces personnes la somme globale de 64 140 264 ITL, plus intérêts, à savoir le montant de l'indemnité d'expropriation calculé selon la deuxième expertise aux termes de l'article 5 *bis* de la loi n° 359 de 1992.

20. A une date non précisée, deux des tierces personnes décédèrent, les requérantes et l'autre tierce personne étant ses seuls héritiers.

21. Par un acte du 7 novembre 2004, les requérantes et la tierce personne interjetèrent appel de ce jugement devant la cour d'appel de Bari, faisant notamment valoir que, compte tenu de ce que l'occupation du terrain avait été illégale *ab initio*, ils avaient droit à un dédommagement égal à la valeur vénale du terrain.

22. Il ressort du dossier que la procédure devant la cour d'appel de Bari est toujours pendante.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

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

23. 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.

24. 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) Principe de l'expropriation indirecte (« occupazione acquisitiva » ou « accessione invertita »)

25. 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

26. 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.

27. 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).

28. 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).

29. 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*

30. 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**

31. 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

32. 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

33. 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.

34. 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.

35. 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.

36. 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.

37. 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*.

38. 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.

39. 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

40. 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 ».

41. 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

42. 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.

43. 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.

44. 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 %.

45. 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

46. 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.

47. Au vu du constat de violation de l'article 1 du protocole no 1 dans les affaires ci-dessus, la Cour de cassation a affirmé que le principe de l'expropriation indirecte joue un rôle important dans le cadre du système juridique italien et qu'il est compatible avec la Convention.

48. 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.

49. 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 n° 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 51 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 »)

50. 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.

51. 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

52. Les requérantes allèguent avoir été privées 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. Sur la recevabilité

53. En premier lieu, le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes, faisant valoir qu'il serait prématuré de juger sur la situation dénoncée, au motif que la procédure nationale est encore pendante de sorte qu'il n'y a pas encore de jugement interne définitif.

54. En deuxième lieu, le Gouvernement excipe que les requérantes n'ont pas qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention. A cet égard, il observe que le tribunal a évalué le montant du dédommagement pour la perte du terrain en équité, suivant la demande faite dans ce sens par les requérantes. Il s'ensuit que ces dernières ne pourraient pas se prétendre victimes d'une violation de leur droit au respect des biens en raison du caractère inadéquat du dédommagement reconnu par le même tribunal.

55. Les requérantes s'opposent aux exceptions du Gouvernement.

56. Quant à l'exception de non-épuisement des voies de recours internes, elles font valoir que la procédure devant les juridictions nationales est encore pendante plus de vingt-cinq ans après l'occupation de leur terrain et qu'aucun dédommagement pour la perte de celui-ci n'a encore été versé.

57. S'agissant de l'exception tirée de leur qualité de victime, elles font observer qu'elles ont interjeté appel du jugement du tribunal de Foggia notamment afin de contester l'évaluation du montant du dédommagement effectuée par ce tribunal.

58. La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ces deux exceptions sont étroitement liées au fond des requêtes et décide de les joindre au fond. La Cour constate que les requêtes ne sont pas manifestement mal fondées au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs que celles-ci ne se heurtent à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de les déclarer recevables.

B. Sur le fond

59. Le Gouvernement reconnaît que, malgré l'absence d'un décret d'expropriation et de l'utilité publique, les requérantes auraient en tout état de cause été privées de leur bien par l'effet de la construction de l'ouvrage public et de la transformation irréversible du terrain que cette dernière a entraîné.

60. En contrepartie des irrégularités commises par l'administration et notamment de l'absence d'utilité publique, elles auraient droit à une indemnité correspondant à la valeur vénale du terrain.

61. En l'espèce, le tribunal de Foggia n'a pas appliqué l'article 5 *bis* de la loi n° 359 de 1992, ayant quantifié le montant de l'indemnisation en équité suite à la demande faite dans ce sens par les requérantes.

62. A la lumière de ces considérations, le Gouvernement soutient que cette situation est conforme à l'article 1 du Protocole n° 1.

63. Les requérantes s'opposent à la thèse du Gouvernement.

64. Elles font observer qu'elles ont été privées de leur bien et soulignent l'illégalité de cette situation, en l'absence d'un décret d'expropriation et compte tenu de l'illégalité *ab initio* de l'occupation du terrain à la lumière du jugement du TAR déposé au greffe le 4 octobre 1990.

65. Elles estiment que le principe jurisprudentiel de l'expropriation indirecte ne peut pas être considéré en tant que tel comme « prévu par la loi » et elles font valoir qu'en l'absence d'un jugement définitif, leur situation s'analyse en une situation d'illégalité continue, source d'incertitude et imprévisibilité.

66. La Cour rappelle d'emblée qu'elle a joint au fond les exceptions du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes et de l'absence de qualité de victime des requérantes.

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

68. 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.

69. 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.

70. 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).

71. 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], n° 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).

72. 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.

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, 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 49 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. 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 49 ci-dessus).

75. 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.

76. La Cour constate qu'en l'espèce les requérantes ont perdu la disponibilité du terrain qui a été occupé en 1979 et qui a été transformé de manière irréversible en 1980. Selon le tribunal de Foggia, l'occupation du terrain litigieux a été illégale *ab initio* en raison du jugement du TAR et les requérantes ont été privées de leur bien au moment de sa transformation irréversible. La procédure est pendante devant la cour d'appel de Bari.

77. 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 n° 260-B, § 45) et non conforme au principe de prééminence du droit.

78. En conclusion, les exceptions tirées du non-épuisement des voies de recours internes et de l'absence de qualité de victime ne sauraient être retenues 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

79. 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. »

80. Les requérantes demandent d'abord le versement d'une indemnité, au titre de préjudice matériel, égale à la différence entre la valeur vénale du terrain telle qu'estimée par l'expert commis d'office par le tribunal et celle que cette dernière juridiction leur a liquidée statuant en équité.

81. En outre, les requérantes sollicitent le remboursement des frais de procédure, sans toutefois le chiffrer.

82. Quant au préjudice matériel, le Gouvernement fait observer d'abord qu'en l'absence d'un jugement interne définitif, il n'est pas loisible à la Cour de procéder à l'évaluation de ce préjudice. En outre, le Gouvernement soutient que les requérantes n'auraient le droit de réclamer aucune somme au titre de préjudice matériel, étant donné qu'elles ont demandé au tribunal d'évaluer en équité le montant du dédommagement pour la perte du terrain.

83. S'agissant du dommage moral, le Gouvernement fait valoir qu'aucune somme n'est due aux requérantes à ce titre faute pour elles d'avoir présenté de demande à cet égard.

84. Quant aux frais de la procédure devant la Cour, le Gouvernement soutient que les requérantes ont quantifié ceux-ci de manière vague et imprécise.

85. 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 les requérantes parviennent à un accord.

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

1. *Joint au fond* les exceptions préliminaires du Gouvernement et les rejette ;

2. *Déclare* les requêtes recevables ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
4. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ; en conséquence,
 - a) la *réserve* en entier ;
 - b) *invite* le Gouvernement et les requérantes à lui adresser par écrit, dans les 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