



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

QUATRIEME SECTION

**AFFAIRE CAPONE c. ITALIE**

*(Requête n° 20236/02)*

ARRÊT

STRASBOURG

6 décembre 2005

**DÉFINITIF**

*06/03/2006*

*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 Capone c. Italie,**

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

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

MM. G. BONELLO,

K. TRAJA,

V. ZAGREBELSKY,

L. GARLICKI,

J. BORREGO BORREGO,

M<sup>me</sup> L. MIJOVIĆ, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 15 novembre 2005,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 20236/02) dirigée contre la République italienne et dont une ressortissante de cet Etat, M<sup>me</sup> Claudina Capone (« la requérante »), a saisi la Cour le 21 octobre 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> P. Leo, avocat à Bénévent. 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 4 octobre 2004, la quatrième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. 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.

**EN FAIT****LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

4. La requérante est née en 1925 et réside à Bénévent. Elle est propriétaire d'un terrain sis à Bénévent et enregistré au cadastre, feuille 6.

5. Le 29 mars 1990, le Ministère des travaux publics (« *Ministero dei lavori pubblici* ») approuva le projet de construction d'une route devant passer sur le terrain de la requérante.

6. Par un arrêté du 19 août 1991, le Préfet de Bénévent autorisa la société D. F. à occuper d'urgence 8 801 mètres carrés du terrain, pour une période maximale de cinq ans, en vue de son expropriation pour la construction de la route.

7. Le 11 octobre 1991, il y eut occupation matérielle.

8. Par un arrêté du 18 novembre 1997, la Préfet de Bénévent décréta l'expropriation du terrain.

### *1. La première procédure devant les juridictions administratives*

9. Entre-temps, le 3 octobre 1991, la requérante avait introduit devant le tribunal administratif régional (« TAR ») de la Campanie un recours visant à obtenir l'annulation de l'arrêté autorisant l'occupation du terrain.

10. Par une décision déposée au greffe le 21 octobre 1993, le TAR accueillit le recours de la requérante. La société D.F. attaqua cette décision devant le Conseil d'Etat.

11. Par un arrêt déposé au greffe le 11 décembre 1997, le Conseil d'Etat accueillit l'appel et statua que l'arrêté en question avait été adopté conformément à la loi.

### *2. La deuxième procédure devant les juridictions administratives*

12. Le 23 décembre 1997, la requérante introduisit devant le TAR un recours visant à obtenir l'annulation du décret d'expropriation du 18 novembre 1997. Elle faisait notamment valoir que la mesure attaquée avait été adoptée au-delà du délai prévu par l'arrêté préfectoral du 19 août 1991.

13. Par une décision déposée au greffe le 11 août 1998, le TAR accueillit le recours et annula le décret d'expropriation. Cette décision ne fut pas attaquée devant le Conseil d'Etat et, par conséquent, elle devint définitive.

### *3. La procédure devant les juridictions civiles*

14. Par un acte d'assignation notifié le 31 mai 1994, la requérante avait introduit devant le tribunal de Naples une action en dommages intérêts à l'encontre du Ministère des travaux publics et de l'Entreprise nationale des Ponts et Chaussées (« ANAS »). Elle alléguait que l'occupation du terrain était sans titre, et 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, elle invitait 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.

15. Le 21 septembre 1995, le tribunal ordonna une expertise. En juillet 1996, un rapport d'expertise fut déposé au greffe. Ce rapport faisait état de la nature constructible du terrain et de ce que la transformation irréversible de la partie du terrain qui avait été occupée, à savoir 8 801 mètres carrés, avait eu lieu en 1994. La valeur vénale du terrain à cette date était de 67 000 ITL le mètre carré, à savoir 589 667 000 ITL en total. En outre, l'expert constata que la partie restante du terrain n'avait pas été endommagée.

16. Lors d'une audience le 23 novembre 1999, la requérante déposa la décision du TAR du 11 août 1998, par laquelle le décret d'expropriation avait été annulé. S'appuyant sur cette décision, et compte tenu de l'arrêt du Conseil d'Etat du 11 décembre 1997, la requérante modifia les conclusions initialement présentées au tribunal. Elle demanda notamment une somme correspondant à la valeur vénale du terrain, étant donné que son droit de propriété avait été neutralisé à la suite de l'achèvement des travaux en 1994. En outre elle sollicita le versement de d'une indemnité d'occupation.

17. Par un jugement du 6 mai 2003, le tribunal de Naples déclara que l'occupation du terrain était illégale puisque la procédure d'expropriation n'avait pas été menée à terme. Il pris acte de ce que le terrain avait irréversiblement été transformé par la construction de la route en 1994, et de ce que la période d'occupation autorisée avait expiré le 10 octobre 1996. Au vu de ces éléments, conformément au principe de l'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva*), le tribunal déclara la requérante rétroactivement privée de son bien, estimant que la propriété du terrain était passée l'administration par l'effet de la transformation irréversible du terrain. Le tribunal accorda une indemnisation à concurrence de 483 650, 89 EUR, plus indexation et intérêts, somme qui devait être solidairement mise à la charge du ministère des travaux public et de l'ANAS. Quant aux frais de procédure, ceux-ci furent remboursés aux requérants à concurrence de 10 329, 14 EUR.

18. A une date non précisée, l'ANAS et le ministère des travaux publics interjetèrent appel de ce jugement.

19. La procédure est pendante à ce jour devant la cour d'appel de Naples.

## LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

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

20. En droit italien, la procédure accélérée d'expropriation permet à l'administration d'occuper un terrain et d'y construire avant l'expropriation. Une fois l'ouvrage à réaliser déclaré d'utilité publique et le projet de construction adopté, l'administration peut décréter l'occupation d'urgence

des zones à exproprier pour une durée déterminée n'excédant pas cinq ans (article 20 de la loi n° 865 de 1971). Ce décret devient caduc si l'occupation matérielle du terrain n'a pas lieu dans les trois mois suivant sa promulgation. Avant la fin de la période d'occupation autorisée, un décret d'expropriation formelle doit être pris.

21. L'occupation autorisée d'un terrain donne droit à une indemnité d'occupation. La Cour constitutionnelle a reconnu, dans son arrêt n° 470 de 1990, un droit d'accès immédiat à un tribunal aux fins de réclamer l'indemnité d'occupation dès que le terrain est matériellement occupé, sans besoin d'attendre que l'administration procède à une offre d'indemnisation.

**b) Le principe de l'expropriation indirecte (« occupazione acquisitiva » ou « accessione invertita »)**

22. Dans les années 1970, plusieurs administrations locales procédèrent à des occupations d'urgence de terrains qui ne furent pas suivies de décrets d'expropriation. Les juridictions italiennes se trouvèrent confrontées à des cas où le propriétaire d'un terrain avait perdu *de facto* la disponibilité de celui-ci en raison de l'occupation et de l'accomplissement de travaux de construction d'un ouvrage public. Restait à savoir si, simplement par l'effet des travaux effectués, l'intéressé avait perdu également la propriété du terrain.

*1. La jurisprudence avant l'arrêt no 1464 de 1983 de la Cour de cassation*

23. La jurisprudence était très partagée sur le point de savoir quels étaient les effets de la construction d'un ouvrage public sur un terrain occupé illégalement. Par occupation illégale, il faut entendre une occupation illégale *ab initio*, ou bien une occupation initialement autorisée et devenue sans titre par la suite, le titre étant annulé ou bien l'occupation se poursuivant au-delà de l'échéance autorisée sans qu'un décret d'expropriation ne soit intervenu.

24. Selon une première jurisprudence, le propriétaire du terrain occupé par l'administration ne perdait pas la propriété du terrain après l'achèvement de l'ouvrage public. Toutefois, il ne pouvait pas demander une remise en l'état du terrain et pouvait uniquement engager une action en dommages et intérêts pour occupation abusive, non soumise à un délai de prescription puisque l'illégalité découlant de l'occupation était permanente. L'administration pouvait à tout moment adopter une décision formelle d'expropriation ; dans ce cas, l'action en dommages-intérêts se transformait en litige portant sur l'indemnité d'expropriation et les dommages-intérêts n'étaient dus que pour la période antérieure au décret d'expropriation pour la non-jouissance du terrain (voir, entre autres, les arrêts de la Cour de cassation n° 2341 de 1982, n° 4741 de 1981, n° 6452 et n° 6308 de 1980).

25. Selon une deuxième jurisprudence, le propriétaire du terrain occupé par l'administration ne perdait pas la propriété du terrain et pouvait demander la remise en l'état, lorsque l'administration avait agi sans qu'il y ait utilité publique (voir, par exemple, Cour de cassation, arrêt n° 1578 de 1976, arrêt n° 5679 de 1980).

26. 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*

27. 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**

28. 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**

29. 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**

30. 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.

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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*.

35. 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.

36. Il convient de comparer cette jurisprudence avec la loi n° 458 de 1988 (voir §§ 37-38 ci-dessous) et avec le Répertoire des dispositions sur l'expropriation, entré en vigueur le 30 juin 2003 (voir §§ 47-48 ci-dessous).

#### 4. La loi no458 du 27 octobre 1988

37. 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 ».

38. 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

39. 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.

40. 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.

41. 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 %.

42. 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*

43. 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.

44. 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.

45. 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.

46. 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 48 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 »)*

47. 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.

48. 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

49. La requérante allègue avoir été privée 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

50. Le Gouvernement soutient que la requête est irrecevable au motif que l'atteinte alléguée au droit au respect des biens de la requérante serait étroitement liée à la durée de la procédure nationale et vu que le grief concernant cette dernière serait irrecevable.

51. La requérante s'oppose à cette thèse et observe que, devant la Cour, elle n'a pas soulevé de griefs concernant la durée de la procédure nationale.

52. La Cour rappelle d'emblée que, lors de la communication de la requête, le Gouvernement défendeur a été requis de répondre à des questions posées uniquement sur l'article 1 du Protocole n° 1. Elle rappelle ensuite qu'elle a rejeté des exceptions semblables dans plusieurs affaires (voir, parmi d'autres, *Colacrai c. Italie (n° 2)*, (déc.) n° 63868/00, 29 avril 2004).

53. Il s'ensuit que l'exception du Gouvernement ne saurait être retenue. La Cour constate en outre que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

## B. Sur le fond

### *Le Gouvernement*

54. Le Gouvernement observe que, malgré l'absence d'un décret d'expropriation, la requérante a en tout cas été privée de son bien par l'effet de la construction de l'ouvrage public et de la transformation irréversible du terrain que celle-ci a entraînée. A cet égard, le Gouvernement soutient que le juge national appelé à statuer en la matière ne fait que prendre acte d'une situation s'étant déjà consolidée et que déclarer qu'il y a eu expropriation indirecte. De ce fait, la décision du juge 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 observe que le tribunal de Bénévent a prononcé un jugement, selon lequel la requérante est considérée comme ayant été privée de son bien à la suite de la transformation de celui-ci en 1994. En l'espèce, 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, la requérante a été privée de son terrain en vertu du principe de l'expropriation indirecte, que le tribunal de Bénévent a appliqué.

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

57. Premièrement, il y aurait utilité publique.

58. Deuxièmement, la privation du bien telle que résultant de l'expropriation indirecte serait prévue par la loi. Selon le Gouvernement, à partir de 1983, les règles de l'expropriation indirecte étaient parfaitement claires et accessibles à tous les propriétaires de terrains.

59. 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. 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.

60. 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.

61. Enfin, le juste équilibre serait respecté, et se réfère sur ce point à l'indemnité fixée par le tribunal de Bénévent.

62. 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.

*La requérante*

63. Elle fait observer qu'elle a perdu la disponibilité de son terrain depuis 1991, soit à compter du moment où le terrain a été matériellement occupé. Cette situation est devenue définitive avec la transformation irréversible du terrain en 1994. La requérante considère que, dans ces circonstances, elle a été en substance privée de son bien et souligne l'illégalité de cette situation, en l'absence d'un décret d'expropriation.

64. Quant à la procédure engagée en 1994 devant les juridictions civiles, celle-ci est toujours pendante. Ainsi, la requérante n'a pas encore obtenu une décision statuant définitivement sur la situation dénoncée et sur son droit à réparation. En l'absence d'un tel jugement définitif, cette situation s'analyse en une situation d'illégalité continue, source d'incertitude et d'imprévisibilité. A cet égard, la requérante allègue que le principe de l'expropriation indirecte ne peut pas être considéré 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 son droit de propriété.

65. Au vu de ces éléments, la requérante demande à la Cour de conclure à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

*Appréciation de la Cour*

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

67. Pour la requérante 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.

68. Pour le Gouvernement, la requérante doit être considérée comme ayant été privée de son 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.

69. 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).

70. 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).

71. 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.

72. 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 46 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.

73. 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 46 ci-dessus).

74. 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.

75. La Cour constate qu'en l'espèce la requérante a perdu la disponibilité du terrain qui a été occupé en 1991 et qui a été transformé de manière irréversible en 1994. Selon le tribunal de Bénévent, 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 dans quelle mesure l'ANAS et le ministère

des travaux publics peuvent être tenus pour responsables de la situation dénoncée et doivent payer une indemnité.

76. 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.

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

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

78. 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. »

79. La requérante demande à la Cour d'ordonner une expertise afin d'établir la valeur actuelle du terrain. En tout cas, elle réclame 559 727, 39 euros (EUR) au titre du préjudice matériel et 250 000 EUR au titre du préjudice moral qu'elle aurait subi. La requérante demande également 15 643, 36 EUR pour les frais et dépens encourus devant la Cour.

80. Le Gouvernement soutient que la satisfaction équitable ne devra pas correspondre au dédommagement intégral du préjudice subi. Par conséquent, le Gouvernement argue que la Cour ne doit accorder que la somme correspondant à l'indemnité d'expropriation ou, tout au plus, la somme correspondant à la valeur du terrain litigieux au moment de l'occupation matérielle. 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. 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.

81. 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. *Déclare* la requête recevable ;
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 6 décembre 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'BOYLE  
Greffier

Nicolas BRATZA  
Président