



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

TROISIÈME SECTION

**AFFAIRE GUIISO-GALLISAY c. ITALIE**

*(Requête n° 58858/00)*

ARRÊT

STRASBOURG

8 décembre 2005

**DÉFINITIF**

*08/03/2006*

*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 Guiso-Gallisay c. Italie,**

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

MM. B.M. ZUPANČIČ, *président*,

L. CAFLISCH,

M<sup>me</sup> M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

M. V. ZAGREBELSKY,

M<sup>me</sup> A. GYULUMYAN,

M. DAVID THÓR BJÖRGVINSSON,

M<sup>me</sup> I. ZIEMELE, *juges*,

et de M. M. VILLIGER, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 17 novembre 2005,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 58858/00) dirigée contre la République italienne et dont trois ressortissants de cet Etat, M. Stefano Guiso-Gallisay, M. Gian Francesco Guiso-Gallisay et M<sup>me</sup> Antonella Guiso-Gallisay (« les requérants »), ont saisi la Cour le 7 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. Les requérants sont représentés par le premier requérant, avocat à Milan, et par M<sup>e</sup> U. Gasperini Zacco, avocat à Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par ses agents successifs, respectivement MM. U. Leanza et I. M. Braguglia, et par son coagent, M. F. Crisafulli.

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

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

5. Par une décision du 2 septembre 2004, la chambre a déclaré la requête recevable.

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

7. Le 1<sup>er</sup> novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la troisième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Les requérants sont nés respectivement en 1959, 1948 et 1952. Ils résident respectivement à Milan et Rome.

9. Les requérants ont hérité des terrains constructibles sis à Nuoro et enregistrés au cadastre, respectivement feuille 43, parcelles 4, 11, 13, 31 et 32, et feuille 41, parcelles 3, 217 et 219. Chaque requérant possède une quote-part de 29/360.

10. Par un arrêté de la « Banque pour le Midi » (*Cassa per il Mezzogiorno*) du 9 avril 1976 et deux arrêtés du président du conseil régional (*Giunta regionale*) de Sardaigne des 7 et 17 janvier 1977, un projet de construction d'habitations à loyer modéré et de structures de loisir sur les terrains des requérants fut approuvé.

11. Par trois arrêtés adoptés respectivement les 1<sup>er</sup> décembre, 1976, 20 mai et 15 juin 1977, le président du conseil régional de Sardaigne autorisa l'occupation d'urgence d'une partie des terrains des requérants, à savoir 77 782 mètres carrés, pour une période maximale de cinq ans, en vue de son expropriation, afin de procéder à la construction des habitations à loyer modéré et des structures de loisir.

12. Les 20 janvier, 28 juin et 22 juillet 1977, il y eut occupation matérielle.

13. Par un acte d'assignation notifié le 11 novembre 1983, les requérants introduisirent devant le tribunal de Nuoro un recours en dommages-intérêts à l'encontre de la ville de Nuoro.

14. Ils alléguèrent que l'occupation du terrain était illégale et que les travaux de construction s'étaient terminés sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle du terrain et au paiement d'une indemnité. Ils réclamaient une somme correspondant à la valeur vénale du terrain et une somme pour non-jouissance du terrain.

15. Au cours du procès, une expertise et un complément d'expertise furent déposés au greffe, respectivement les 8 février 1990 et 30 avril 1992. Selon l'expert, une première partie du terrain avait été irréversiblement transformée en 1982 et une deuxième partie en 1983, en raison de la réalisation des ouvrages publics. La valeur vénale globale en 1982 et 1983 du terrain occupé était de 5 372 538 000 liras (ITL), à savoir 432 787 783 ITL pour chaque requérant. Quant à l'indemnité d'occupation des terrains, l'expert l'estima à 1 611 761 400 ITL, à savoir 129 836 335 ITL pour chaque requérant.

16. Par un jugement non définitif du 14 juillet 1997, le tribunal de Nuoro déclara que l'occupation du terrain, initialement autorisée, était devenue illégale à compter de 1982 et 1983. Il constata que le terrain avait été

irréversiblement transformé par les ouvrages publics. De ce fait, conformément au principe de l'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva*), les intéressés avaient été privés de leur bien par l'effet de la transformation irréversible de celui-ci et au moment où l'occupation avait cessé d'être légale. A la lumière de ces considérations, le tribunal condamna la municipalité à payer à titre d'acompte une somme égale à 55% de la valeur vénale du terrain, à savoir 238 033 280 ITL pour chaque requérant, plus intérêts et réévaluation, ainsi qu'une indemnité d'occupation de 129 836 334 ITL pour chaque requérant.

17. Par le même jugement, le tribunal ordonna la continuation du procès afin de recalculer la somme définitive à octroyer aux requérants en vertu de la loi n° 662 de 1996, entre-temps entrée en vigueur.

18. Le 27 mars 1997, la municipalité versa aux requérants les sommes dues en application du jugement non définitif du 14 juillet 1997. Ces sommes ont été soumises à un impôt à la source de 20 %.

19. Par un jugement définitif déposé au greffe le 17 juillet 2003, le tribunal de Nuoro confirma son jugement non définitif du 14 juillet 1997 et estima que le montant du dédommagement calculé aux termes de la loi n° 662 de 1996 correspondait à la somme déjà liquidée en application du jugement non définitif.

20. Ce jugement définitif a acquis force de chose jugée le 17 octobre 2004.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

### A. L'occupation d'urgence d'un terrain

21. En droit italien, la procédure accélérée d'expropriation permet à l'administration d'occuper un terrain et d'y construire avant l'expropriation. Une fois l'ouvrage à réaliser déclaré d'utilité publique et le projet de construction adopté, l'administration peut décréter l'occupation d'urgence des zones à exproprier pour une durée déterminée n'excédant pas cinq ans (article 20 de la loi n° 865 de 1971). Ce décret devient caduc si l'occupation matérielle du terrain n'a pas lieu dans les trois mois suivant sa promulgation. Avant la fin de la période d'occupation autorisée, un arrêté d'expropriation formelle doit être pris.

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

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

23. Dans les années 1970, plusieurs administrations locales procédèrent à des occupations d'urgence de terrains qui ne furent pas suivies d'arrêtés 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*

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

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

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

27. Selon une troisième jurisprudence, le propriétaire du terrain occupé par l'administration perdait automatiquement la propriété du terrain au moment de la transformation irréversible du bien, à savoir au moment de l'achèvement de l'ouvrage public. L'intéressé avait le droit de demander des dommages-intérêts (voir l'arrêt n° 3243 de 1979 de la Cour de cassation).

## 2. *L'arrêt n° 1464 de 1983 de la Cour de cassation*

28. Par un arrêt du 16 février 1983, la Cour de cassation, statuant en chambres réunies, résolut le conflit de jurisprudence et adopta la troisième solution. Ainsi fut consacré le principe de l'expropriation indirecte (*accessione invertita* ou *occupazione acquisitiva*). En vertu de ce principe, la puissance publique acquiert *ab origine* la propriété d'un terrain sans procéder à une expropriation formelle lorsque, après l'occupation du terrain, et indépendamment de la légalité de l'occupation, l'ouvrage public a été réalisé. Lorsque l'occupation est *ab initio* sans titre, le transfert de propriété a lieu au moment de l'achèvement de l'ouvrage public. Lorsque l'occupation du terrain a initialement été autorisée, le transfert de propriété a lieu à l'échéance de la période d'occupation autorisée. Dans le même arrêt, la Cour de cassation précisa que, dans tous les cas d'expropriation indirecte, l'intéressé a droit à une réparation intégrale, l'acquisition du terrain ayant eu lieu sans titre. Toutefois, cette réparation n'est pas versée automatiquement ; il incombe à l'intéressé de réclamer des dommages-intérêts. En outre, le droit à réparation est assorti du délai de prescription prévu en cas de responsabilité délictuelle, à savoir cinq ans, commençant à courir au moment de la transformation irréversible du terrain.

## 3. *La jurisprudence après l'arrêt n° 1464 de 1983 de la Cour de cassation*

### a) La prescription

29. Dans un premier temps, la jurisprudence considérait qu'aucun délai de prescription ne trouvait à s'appliquer, puisque l'occupation sans titre du terrain constituait un acte illégal continu. La Cour de cassation, dans son arrêt n° 1464 de 1983, affirma que le droit à réparation était soumis à un délai de prescription de cinq ans. Par la suite, la première section de la Cour de cassation affirma qu'un délai de prescription de dix ans devait s'appliquer (arrêts n° 7952 de 1991 et n° 10979 de 1992). Par un arrêt du 22 novembre 1992, la Cour de cassation statuant en chambres réunies a définitivement tranché la question, estimant que le délai de prescription est de cinq ans et qu'il commence à courir au moment de la transformation irréversible du terrain.

### b) L'arrêt n° 188 de 1995 de la Cour constitutionnelle

30. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a jugé compatible avec la Constitution le principe de l'expropriation indirecte, dans la mesure où ce principe est ancré dans une disposition législative, à savoir l'article 2043 du code civil régissant la responsabilité délictuelle. Selon cet arrêt, le fait que l'administration devient propriétaire d'un terrain en tirant bénéfice de son comportement illégal ne pose aucun problème sur le plan constitutionnel,

puisque l'intérêt public, à savoir la conservation de l'ouvrage public, l'emporte sur l'intérêt du particulier, et donc sur le droit de propriété de ce dernier. La Cour constitutionnelle a jugé compatible avec la Constitution l'application à l'action en réparation du délai de prescription de cinq ans, tel que prévu par l'article 2043 du code civil pour responsabilité délictuelle.

**c) Cas de non-application du principe de l'expropriation indirecte**

31. Les développements de la jurisprudence montrent que le mécanisme par lequel la construction d'un ouvrage public entraîne le transfert de propriété du terrain au bénéfice de l'administration connaît des exceptions.

32. Dans son arrêt n° 874 de 1996, le Conseil d'Etat a affirmé qu'il n'y a pas d'expropriation indirecte lorsque les décisions de l'administration et l'arrêté d'occupation d'urgence ont été annulés par les juridictions administratives ; si tel n'était pas le cas, la décision judiciaire serait vidée de substance.

33. Dans son arrêt n° 1907 de 1997, la Cour de cassation statuant en chambres réunies a affirmé que l'administration ne devient pas propriétaire d'un terrain lorsque les décisions qu'elle a adoptées et la déclaration d'utilité publique doivent être considérées comme nulles *ab initio*. Dans ce cas, l'intéressé garde la propriété du terrain et peut demander la *restitutio in integrum*. Il peut, comme alternative, demander des dommages-intérêts. L'illégalité dans ces cas a un caractère permanent et aucun délai de prescription ne trouve application.

34. Dans l'arrêt n° 6515 de 1997, la Cour de cassation statuant en chambres réunies a affirmé qu'il n'y a pas de transfert de propriété lorsque la déclaration d'utilité publique a été annulée par les juridictions administratives. Dans ce cas, le principe de l'expropriation indirecte ne trouve donc pas à s'appliquer. L'intéressé, qui garde la propriété du terrain, a la possibilité de demander la *restitutio in integrum*. L'introduction d'une demande en dommages-intérêts entraîne une renonciation à la *restitutio in integrum*. Le délai de prescription de cinq ans commence à courir au moment où la décision du juge administratif devient définitive.

35. Dans l'arrêt n° 148 de 1998, la première section de la Cour de cassation a suivi la jurisprudence des chambres réunies et affirmé que le transfert de propriété par effet de l'expropriation indirecte n'a pas lieu lorsque la déclaration d'utilité publique à laquelle le projet de construction était assorti a été considérée comme invalide *ab initio*.

36. Dans l'arrêt n° 5902 de 2003, la Cour de cassation en chambres réunies a réaffirmé qu'il n'y a pas de transfert de propriété en l'absence de déclaration d'utilité publique valide.

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

4. *La loi n°458 du 27 octobre 1988*

38. Aux termes de l'article 3 de cette loi,

« Le propriétaire d'un terrain, utilisé pour la construction de bâtiments publics et de logements sociaux, a droit à la réparation du dommage subi, à la suite d'une expropriation déclarée illégale par une décision passée en force de chose jugée, mais ne peut prétendre à la restitution de son bien. Il a également droit, en plus de la réparation du dommage, aux sommes dues en raison de la dépréciation monétaire et à celles mentionnées à l'article 1224 § 2 du code civil et ceci à compter du jour de l'occupation illégale. »

39. Interprétant l'article 3 de la loi de 1988, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 12 juillet 1990 (n° 384), a considéré :

« Par la disposition attaquée, le législateur, entre l'intérêt des propriétaires des terrains - obtenir en cas d'expropriation illégale la restitution des terrains - et l'intérêt public - concrétisé par la destination de ces biens à des finalités de constructions résidentielles publiques à des conditions favorables ou conventionnées - a donné la priorité à ce dernier intérêt. »

5. *Le montant de la réparation en cas d'expropriation indirecte*

40. Selon la jurisprudence de 1983 de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte, une réparation intégrale du préjudice subi, sous forme de dommages-intérêts pour la perte du terrain, était due à l'intéressé en contrepartie de la perte de propriété qu'entraîne l'occupation illégale.

41. La loi budgétaire de 1992 (article 5 *bis* du décret-loi n° 333 du 11 juillet 1992) modifia cette jurisprudence, dans le sens que le montant dû en cas d'expropriation indirecte ne pouvait dépasser le montant de l'indemnité prévue pour le cas d'une expropriation formelle. Par l'arrêt n° 369 de 1996, la Cour constitutionnelle déclara inconstitutionnelle cette disposition.

42. En vertu de la loi budgétaire n° 662 de 1996, qui fit suite à la disposition déclarée inconstitutionnelle, l'indemnisation intégrale ne peut être accordée pour une occupation de terrain ayant eu lieu avant le 30 septembre 1996. Dans cette perspective, l'indemnisation équivaut au montant de l'indemnité prévue pour le cas d'une expropriation formelle, dans l'hypothèse la plus favorable au propriétaire, moyennant une augmentation de 10 %.

43. Par l'arrêt n° 148 du 30 avril 1999, la Cour constitutionnelle a jugé une telle indemnité compatible avec la Constitution. Toutefois, dans le même arrêt, la Cour a précisé qu'une indemnité intégrale, à concurrence de la valeur vénale du terrain, peut être réclamée lorsque l'occupation et la privation du terrain n'ont pas eu lieu pour cause d'utilité publique.

6. *La jurisprudence après les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 30 mai 2000 dans les affaires Belvedere Alberghiera et Carbonara et Ventura.*

44. Par les arrêts n° 5902 et 6853 de 2003, la Cour de cassation en chambres réunies s'est à nouveau prononcée sur le principe de l'expropriation indirecte, en faisant référence aux deux arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

45. Au vu du constat de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 dans les affaires ci-dessus, la Cour de cassation a affirmé que le principe de l'expropriation indirecte joue un rôle important dans le cadre du système juridique italien et qu'il est compatible avec la Convention.

46. Plus spécifiquement, la Cour de cassation – après avoir analysé l'histoire du principe de l'expropriation indirecte - a dit qu'au vu de l'uniformité de la jurisprudence en la matière, le principe de l'expropriation indirecte doit passer pour 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, elle 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 société et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu.

47. Saisi d'un recours en exécution d'une décision judiciaire définitive annulant la déclaration d'utilité publique concernant une procédure d'expropriation, vu la demande de la partie requérante tendant à obtenir la restitution du terrain 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) salué jurisprudence de la Cour, et notamment l'arrêt *Belvedere Alberghiera Srl c. Italie*, en affirmant que, face à une demande en restitution d'un bien illégalement occupé et transformé, l'ouvrage réalisé par les autorités publiques ne peut pas, en tant que tel, constituer un obstacle absolu à la restitution ;

c) interprété l'article 43 du Répertoire (paragraphe 49 ci-dessous) dans le sens où la non-restitution d'un terrain ne peut être admise que dans des cas exceptionnels, à savoir lorsque l'administration invoque un intérêt public particulièrement marqué à la conservation de l'ouvrage ;

d) affirmé, dans ce contexte, que l'expropriation indirecte ne saurait constituer une alternative (« *una mera alternativa* ») à une procédure d'expropriation en bonne et due forme.

*7. Le Répertoire des dispositions législatives et réglementaires en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (« le Répertoire »)*

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

49. A son article 43, le Répertoire prévoit qu'en l'absence d'un arrêté 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

50. Dans ses observations sur le fond, le Gouvernement a soulevé une exception de tardiveté comportant deux volets.

51. Quant au premier volet, le Gouvernement a plaidé que la requête est tardive dans la mesure où celle-ci a été introduite plus de six mois après le 15 septembre 1998, à savoir le moment où le jugement non définitif du tribunal de Nuoro du 14 juillet 1997 a acquis force de chose jugée.

52. Le Gouvernement soutient que par ce jugement le tribunal a tranché les questions liées au transfert de la propriété ainsi qu'au montant du dédommagement calculé sur la base de la valeur vénale du terrain.

53. Par conséquent, ce jugement constituerait la « décision interne définitive » à compter de laquelle le délai de six mois prévu à l'article 35 de la Convention a commencé à courir.

54. S'agissant du deuxième volet, le Gouvernement a plaidé que la requête a été introduite tardivement dans la mesure où les requérants se plaignent que le montant du dédommagement a été calculé au sens de la loi n° 662 de 1996. Selon le Gouvernement, le délai de six mois prévu à l'article 35 de la Convention a commencé à courir soit le 1<sup>er</sup> janvier 1997, à savoir à la date de l'entrée en vigueur de cette loi, soit à la date du dépôt au greffe de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 148 du 26 avril 1999, par lequel cette dernière juridiction a confirmé la légalité de la disposition en question. A l'appui de ses allégations, le Gouvernement cite l'affaire *Miconi c. Italie* (*Miconi c. Italie*, (déc.), n° 66432/01, 6 mai 2004).

55. Les requérants s'opposent à l'exception du Gouvernement. S'agissant du deuxième volet, ils font notamment valoir que la Cour a déjà rejeté des exceptions similaires dans plusieurs décisions sur la recevabilité (voir, parmi d'autres, *Donati c. Italie*, n° 63242/00, (déc.), 13 mai 2004, et *Santinelli et autres c. Italie*, n° 65141/01, (déc.), 23 septembre 2004, et *Emanuele Calandra c. Italie*, n° 71310/01, (déc.), 9 décembre 2004).

56. Quant au premier volet de l'exception, la Cour note que celui-ci a déjà été rejeté dans sa décision sur la recevabilité du 2 septembre 2004 et 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, ce volet ne saurait être retenu.

57. S'agissant du deuxième volet de l'exception, 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. A la lumière de ces considérations, la Cour estime qu'il y a lieu de rejeter le deuxième volet de l'exception.

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

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

### 1. Les requérants

59. Se référant aux arrêts *Carbonara et Ventura c. Italie* (n° 24638/94, CEDH 2000-VI) et *Belvedere Alberghiera s.r.l. c. Italie* (n° 31524/96, CEDH-VI), les requérants observent que l'application du principe de l'expropriation indirecte à leur cas n'est pas conforme au principe de la prééminence du droit.

60. A cet égard, les requérants font observer que le terrain litigieux a été occupé et transformé sans qu'un décret d'expropriation ait été adopté. Ce n'est que parce qu'ils ont intenté une procédure en dommages-intérêts devant les juridictions nationales qu'ils ont pu obtenir une décision judiciaire déclarant l'illégalité de l'occupation, décision qui avait en même temps comme conséquence de les déclarer rétroactivement privés de leur bien.

61. Quant à l'indemnisation, qui dépend également de l'initiative de la personne concernée, les requérants soutiennent que celle-ci n'est pas apte à réparer l'illégalité commise, étant largement inférieure au préjudice subi.

### 2. Le Gouvernement

62. Le Gouvernement observe que les requérants ont été privés de leur bien en vertu de l'expropriation indirecte, ce qui indique que la procédure d'expropriation repose sur une déclaration d'utilité publique mais n'a pas été mise en œuvre dans les termes prévus par la loi, dans la mesure où l'occupation du terrain est devenue sans titre et qu'aucun arrêté d'expropriation n'a été adopté.

63. A défaut d'un tel arrêté d'expropriation, les requérants ont en tout état de cause été privés de leur bien par l'effet de la construction de l'ouvrage d'intérêt public et de la transformation irréversible du terrain que la construction a entraînée. Cette privation de bien, selon le Gouvernement, n'est que la conséquence du principe de l'expropriation indirecte, que le tribunal de Nuoro a appliqué.

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

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

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

67. A cet égard, le Gouvernement rappelle que la Cour, dans son arrêt *Zubani c. Italie* (arrêt du 7 août 1996, Recueil 1996-IV) avait examiné une affaire d'expropriation indirecte tombant sous le coup de la loi n° 458 de 1988 du point de vue du juste équilibre, estimant que, en ce qui concernait la loi en tant que telle, « le choix législatif visant à privilégier l'intérêt de la collectivité dans le cas d'expropriations ou d'occupations illégales de terrains est raisonnable : l'indemnisation intégrale des préjudices subis par les propriétaires concernés constitue une réparation suffisante » (*Zubani*, précité, § 49).

68. Le Gouvernement prend acte de ce que la jurisprudence de la Cour a par la suite connu une évolution, dans la mesure où, dans les deux cas suivants portant sur l'expropriation indirecte, elle a constaté une incompatibilité du mécanisme de l'expropriation indirecte avec le principe de légalité (*Carbonara et Ventura*, précité, et *Belvedere Alberghiera srl*, précité).

69. Selon le Gouvernement, le principe doit passer pour « prévu par la loi », même s'il a été élaboré par la jurisprudence dans un pays de « civil law » et non de « common law ».

70. A cet égard, il prend acte de ce que dans les deux arrêts précités, la Cour avait estimé inutile de juger *in abstracto* si le rôle qu'un principe jurisprudentiel, tel que celui de l'expropriation indirecte, occupe dans un système de droit continental est assimilable à celui occupé par des dispositions législatives (*Carbonara et Ventura*, précité, § 64). La Cour avait observé que la jurisprudence italienne avait connu une évolution et qu'un principe jurisprudentiel ne lie pas les juridictions quant à son application (*Carbonara et Ventura*, précité, § 69).

71. Le Gouvernement soutient que décider du rôle de la jurisprudence en Italie revêt une grande importance dans ce type d'affaires. Selon le Gouvernement, la jurisprudence nationale ayant créé le principe de l'expropriation indirecte, ce principe doit être considéré comme faisant partie du droit positif à compter de l'arrêt de la Cour de cassation n° 1464 de 1983. La jurisprudence ultérieure aurait confirmé ce principe et précisé certains aspects de son application. En outre, ce principe aurait été reconnu par la loi n° 458 du 27 octobre 1988 et par la loi budgétaire n° 662 de 1996.

72. En conclusion, selon le Gouvernement, à partir de 1983, les règles de l'expropriation indirecte étaient parfaitement claires et accessibles à tous les propriétaires de terrains.

73. 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.

74. 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.

75. 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.

76. L'administration serait tenue d'indemniser le particulier. Cependant, selon le Gouvernement, cette indemnisation peut être inférieure au préjudice subi par l'intéressé, et notamment à la valeur du terrain, vu que l'expropriation indirecte répond à un intérêt collectif et l'illégalité commise par l'administration ne concerne que la forme, à savoir un manquement aux règles qui président à la procédure administrative. En outre, le Gouvernement observe que l'indemnité telle que plafonnée par la loi n° 662 de 1996 est en tout cas supérieure à celle qui aurait été accordée si l'expropriation avait été régulière.

77. A la lumière de ces considérations, le Gouvernement conclut que le juste équilibre a été respecté.

## **B. Appréciation de la Cour**

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

78. 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 cette 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).

79. La Cour relève que, en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, le tribunal de Nuoro a considéré les requérants comme étant privés de leur 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 le jugement définitif du tribunal de Nuoro a eu pour effet de priver les requérants de leur bien au sens de la deuxième phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Carbonara et Ventura*, précité, § 61, et *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 77, CEDH 1999-VII).

80. 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, § 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, et *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 107, CEDH 2000-I).

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

## 2. Sur le respect du principe de légalité

82. 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).

83. Dans les arrêts *Belvedere Alberghiera srl* et *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.

84. 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 47 ci-dessus) qui, dans son arrêt n° 2 de 2005 rendu en séance plénière, a reconnu que le principe jurisprudentiel de l'expropriation

indirecte n'a jamais donné lieu à une réglementation stable, complète et prévisible.

85. La Cour relève également des contradictions entre la jurisprudence et les textes de loi 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.

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

87. 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, la position du Conseil d'Etat, paragraphe 47 ci-dessus).

88. 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 maîtrise 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.

89. 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.

90. 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. Cela peut entraîner des conséquences néfastes pour l'intéressé, et rendre vain tout espoir de réparation (*Carbonara et Ventura*, précité, § 71).

91. 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.

92. 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.

93. Dans la présente affaire, la Cour relève qu'en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions italiennes ont considéré les requérants privés de leur 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 – le jugement définitif du tribunal de Nuoro 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 sanctionnée. Par conséquent, les requérants n'ont eu la « sécurité juridique » concernant la privation du terrain que le 17 octobre 2004, date à laquelle le jugement définitif du tribunal de Nuoro a acquis force de chose jugée.

94. 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.

95. 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 les requérants d'une réparation intégrale du préjudice subi.

96. 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 des requérants.

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

### III. 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. Quant au préjudice matériel pour la perte du terrain, les requérants sollicitent en premier lieu le versement d'une somme égale à 87/360 de la valeur vénale de celui-ci, réévaluée et assortie d'intérêts, ainsi que d'une indemnité d'occupation. En deuxième lieu, ils réclament une somme correspondant à l'augmentation de la valeur du terrain à la suite de la réalisation des ouvrages publics. Ils demandent à la Cour d'ordonner une expertise afin d'évaluer le montant de telles indemnités.

100. En outre, les requérants demandent la somme de 376 011,51 EUR au titre de remboursement de l'impôt à la source à laquelle les sommes reconnues par le tribunal ont été soumises (paragraphe 18 ci-dessus).

101. Quant au préjudice moral, ils demandent le versement d'une indemnité de 600 000 EUR.

102. Enfin, ils demandent les sommes de 251 513,31 EUR, au titre de remboursement des frais encourus devant les juridictions nationales, et de 48 190 EUR, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en sus, au titre de remboursement des frais encourus devant la Cour.

103. Quant au dommage matériel, le Gouvernement fait valoir qu'une nouvelle expertise ne s'avère pas nécessaire, compte tenu de ce que la valeur vénale du terrain litigieux a été déjà évaluée au cours de la procédure devant les juridictions internes. Dans le cas où la Cour calculerait le dommage matériel sur la base de la valeur vénale du terrain, le Gouvernement soutient que les requérants auraient le droit de percevoir uniquement une somme correspondant à la différence entre cette valeur et le montant de l'indemnité calculée aux termes de la loi n° 662 de 1996.

104. En outre, le Gouvernement soutient que les requérants n'auraient droit à aucune indemnité correspondant à l'augmentation de la valeur vénale du terrain à la suite de la réalisation des ouvrages publics et à aucune indemnité au titre de remboursement de l'impôt à la source à laquelle les sommes reconnues par le tribunal ont été soumises.

105. Quant au dommage moral, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour, tout en soulignant que la somme demandée par les requérants est excessive et que ces derniers ont quantifié une telle indemnité de manière vague et imprécise.

106. S'agissant des frais de la procédure devant les juridictions internes, le Gouvernement soutient que les requérants ont déjà obtenu le remboursement de ceux-ci au niveau interne et, en tout état de cause, il fait

valoir que la décision concernant le remboursement de ces frais relève uniquement de la compétence des juridictions nationales.

107. Enfin, quant aux frais de la procédure à Strasbourg, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour, tout en soulignant que la somme demandée par les requérants est excessive.

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 les requérants parviennent à un accord.

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

1. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
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 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* au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 8 décembre 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Mark VILLIGER  
Greffier adjoint

BOŠTJAN M. ZUPANČIČ  
Président