



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

TROISIÈME SECTION

**AFFAIRE GIACOBBE ET AUTRES c. ITALIE**

*(Requête n° 16041/02)*

ARRÊT

STRASBOURG

15 décembre 2005

**DÉFINITIF**

*15/03/2006*

*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 Giacobbe et autres c. Italie,**

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

MM. B.M. ZUPANČIČ, *président*,

J. HEDIGAN,

C. BÎRSAN,

V. ZAGREBELSKY,

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

M. DAVID THÓR BJÖRGVINSSON,

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

et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 24 novembre 2005,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 16041/02) dirigée contre la République italienne et dont trois ressortissants de cet Etat, Gregorio Antonino Giacobbe, Santa Giacobbe et Caterina De Vita (« les requérants »), ont saisi la Cour le 19 mars 2001 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. 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 24 mai 2004, la Cour (première 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.

4. 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**

5. Les requérants sont des ressortissants italiens nés respectivement en 1949, 1950 et 1923 et résidant à Villafranca.

6 Ils étaient propriétaires d'un terrain d'environ 853 mètres carrés sis à Villafranca.

7. Par un arrêté du 22 décembre 1975 le service compétent en matière d'ouvrages publics (*Provveditorato alle opere pubbliche*) de Palerme approuva le projet de réaménagement des routes de la commune de Villafranca.

8. Par un arrêté du 23 avril 1977, le préfet de Messine autorisa la municipalité de Villafranca à occuper d'urgence le terrain des requérants. Cette occupation fut autorisée pour la période de deux ans.

9. Le 10 mai 1977, la municipalité procéda à l'occupation du terrain et entama les travaux de construction.

10. Il ressort du dossier que les travaux de construction de la route se terminèrent le 13 décembre 1978.

11. Le 4 juillet 1979, le délai d'occupation temporaire ayant expiré, la municipalité de Villafranca demanda à la région la prorogation dudit délai.

12. Par un arrêté du 20 décembre 1979, le service adopta une modification au plan précédent de réaménagement des routes et prorogea l'occupation des terrains pour une année.

13. Le 10 décembre 1982, le préfet de Messine déclara l'expropriation définitive du terrain des requérants.

14. En 1983 les requérants assignèrent la municipalité de Villafranca devant le tribunal de Messine afin d'obtenir les dommages-intérêts découlant de la privation du terrain. Ils faisaient valoir que l'occupation du terrain était illégale au motif que celle-ci s'était prorogée au-delà du délai autorisé alors que les travaux de la route s'étaient déjà terminés. Ils faisaient valoir, en outre, que l'arrêté du service du 20 décembre 1979, était illégal au motif qu'il avait été adopté après l'échéance du délai fixé dans l'arrêté du 22 décembre 1975.

15. Par un jugement du 16 octobre 1989, le tribunal de Messine déclara qu'à la suite de l'occupation des terrains, et au vu de la construction de la route, ouvrage répondant à l'intérêt public, le droit de propriété des requérants avait été neutralisé conformément au principe de l'expropriation indirecte. Il y avait donc lieu de considérer que la propriété des terrains était passée *ab origine* à la municipalité le 13 décembre 1978, à savoir une fois les terrains irréversiblement transformés. Par conséquent l'arrêté d'expropriation du 10 décembre 1982 était illégal. Etant donné que le transfert de propriété avait eu lieu dans le cadre d'une occupation de terrain devenue sans titre, les requérants avaient droit à des dommages-intérêts.

16. Le tribunal condamna la municipalité à payer aux requérants 98 238 585 liras italiennes (ITL), pour la perte de la propriété et 4 120 185 ITL, à titre d'indemnité d'occupation temporaire, plus intérêts et réévaluation.

17. Le 2 février 1990, l'administration interjeta appel de ce jugement devant la cour d'appel de Messine. Elle faisait notamment valoir que le droit au dédommagement des requérants était prescrit.

18. Par un arrêt du 8 juillet 1991 la cour d'appel confirma le jugement du tribunal au motif que l'action en dommages-intérêts était soumise à un délai de prescription de dix ans, commençant à courir, en l'espèce, à compter de la date d'accomplissement des travaux.

19. Le 2 avril 1992, l'administration se pourvut en cassation. Par un arrêt du 4 juin 1996, la Cour de cassation accueillit le recours de l'administration. Elle observa notamment que l'action en dommages-intérêts était soumise à un délai de prescription de cinq ans et renvoya la cause devant la cour d'appel de Catane afin de vérifier si, au moment de l'introduction de la procédure en dommages-intérêts devant le tribunal de Messine, le droit au dédommagement des requérants était prescrit.

20. Par un arrêt du 21 juillet 2000, la cour d'appel déclara prescrit le droit des requérants aux dommages-intérêts. Les juges prirent en considération la date à laquelle la route avait été construite: à savoir en septembre 1978. En conséquence, les requérants ayant assigné en justice l'administration le 7 novembre 1983, le délai de cinq ans avait été dépassé.

21. Cet arrêt est devenu définitif le 20 octobre 2001.

22. A une date non précisée, après la première procédure en appel, les requérants avaient été dédommagés.

23. Par un courrier du 3 décembre 2001, l'administration demanda aux requérants la restitution de 234 092,18 EUR.

24. Par un recours du 8 novembre 2002, l'administration demanda au tribunal de Catane une injonction de paiement (« *decreto ingiuntivo* ») à l'encontre des requérants.

25. Par un décret du 29 novembre 2002, le tribunal délivra cette injonction.

26. Les 16 décembre 2002, 24 janvier 2003 les requérant restituèrent à l'administration la somme de 181 290, 50 EUR.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

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

27. 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). Cet arrêté 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.

28. 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* »)**

29. 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 maîtrise 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*

30. 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.

31. 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 arrêté 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).

32. 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).

33. 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*

34. 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**

35. 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**

36. 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**

37. 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.

38. 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 la municipalité 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.

39. 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.

40. 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.

41. 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*.

42. 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.

43. 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 (paragraphe 46 ci-dessous).

*4. La loi n°458 du 27 octobre 1988*

44. 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.»

45. 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*

46. 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.

47. 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.

48. 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 %.

49. 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*

50. 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 précités de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

51. 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.

52. 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 fait, l'expropriation indirecte doit être considérée comme étant respectueuse du principe de légalité. S'agissant des occupations de terrains 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 société et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu.

53. 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 la 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 55 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 »)*

54. 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 et de la jurisprudence précédente en matière d'expropriation.

55. 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 LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

56. Les requérants allèguent avoir été privés de leurs biens 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

57. Le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes au motif que les requérants ne se sont pas pourvus en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel. Ce recours n'était pas voué à l'échec compte tenu du fait que la Cour de cassation aurait pu se prononcer sur la notion de réalisation de l'ouvrage public et aurait pu affirmer que le moment initial du délai de prescription devait être fixé à la date d'échéance de la période autorisé.

58. Selon le Gouvernement, dans le cas d'espèce il n'y avait pas prescription.

59. De surcroît, le Gouvernement fait valoir que les requérants auraient pu attaquer l'arrêt de la cour d'appel devant la Cour de cassation pour défaut de motivation, en ce qui concerne la date de réalisation de l'ouvrage public.

60. Le Gouvernement excipe, en outre, que la requête est tardive au motif qu'elle aurait été introduite le 31 mai 2002, soit six mois après la décision interne définitive.

61. Les requérants s'opposent à l'exception de non-épuisement du Gouvernement et font valoir qu'un autre pourvoi en cassation n'aurait pas remédié à la situation dénoncée, d'autant plus que leur premier pourvoi en cassation avait déjà été rejeté en 1996. Ils rappellent que l'obligation d'épuiser les voies de recours internes impose l'utilisation de recours qui sont adéquats et effectives. Dans le cas d'espèce, selon les requérants, le Gouvernement n'a pas démontré que l'utilisation de ce recours leur aurait permis d'obtenir le paiement de dommages-intérêts.

62. Quant à l'exception tirée du non-respect du délai de six mois, les requérants affirment qu'ils ont introduit le recours le 19 mars 2002.

63. S'agissant de la première exception, la Cour rappelle qu'en vertu de la règle de l'épuisement des voies de recours internes énoncée à l'article 35 § 1 de la Convention, un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il allègue, étant entendu qu'il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour que le recours invoqué était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits, c'est-à-dire qu'il était accessible et susceptible d'offrir au requérant le redressement de ses griefs, et qu'il présentait des perspectives raisonnables de succès (voir, parmi d'autres références, *Akdivar et autres c. Turquie*, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1210, § 66).

64. A cet égard, la Cour note tout d'abord que le premier pourvoi des requérants a été rejeté au motif que la Cour de cassation avait déclaré que l'action en dommages-intérêts était soumise à un délai de prescription de cinq ans. Le Gouvernement se limite à dire que les requérants auraient pu se pourvoir à nouveau en cassation, sans démontrer que, dans des affaires similaires à la présente, ledit recours aurait pu remédier au grief relatif à l'application de la prescription. Au demeurant, la Cour observe que la Cour de cassation (arrêt 22 novembre 1992), 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. Par conséquent, l'exception de non-épuisement des voies de recours internes doit être rejetée.

65. Quant à la deuxième exception, la Cour note que le recours a été introduit le 19 mars 2002, et non comme l'affirme le Gouvernement, le 31 mai 2002. Elle rejette dès lors la deuxième exception du Gouvernement.

66. 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**

### *1. Thèses des parties*

#### **a) Le Gouvernement**

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

d'expropriation n'a pas été mise en œuvre dans les termes prévus par la loi, dans la mesure où aucun arrêté d'expropriation n'a été adopté.

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

69. Deuxièmement, la privation du bien telle que résultant de l'expropriation indirecte serait « prévue par la loi ». Selon le Gouvernement, le principe de l'expropriation indirecte doit être considéré comme faisant partie du droit positif à compter au plus tard de l'arrêt de la Cour de cassation no 1464 de 1983. La jurisprudence ultérieure aurait confirmé ce principe et précisé certains aspects de son application et, en outre, ce principe aurait été reconnu par la loi n° 458 du 27 octobre 1988 et par la loi budgétaire n° 662 de 1996.

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

71. A cet égard, le Gouvernement rappelle que la jurisprudence de la Cour a reconnu que l'idée de loi est compréhensive des principes généraux énoncés ou impliqués par elle (*Winterwerp c. Pays-Bas*, arrêt du 24 octobre 1979, série A n° 33 § 45) ainsi que du droit non écrit (*Sunday Times c. Royaume-Uni (n°1)*, arrêt du 26 avril 1979, série A n° 30, § 47).

72. Il s'ensuit que la jurisprudence consolidée de la Cour de cassation ne saurait être exclue de la notion de loi au sens de la Convention.

73. Le Gouvernement rappelle que dans une affaire allemande (*Forrer-Niedenthal c. Allemagne*, arrêt du 20 février 2003) la Cour a considéré une loi allemande de 1997 comme suffisante, malgré son imprévisibilité manifeste, pour fournir une base légale aux décisions qui ont privé la requérante de toute protection contre l'atteinte portée à sa propriété. Il demande à la Cour d'appliquer le même critère de jugement à la présente affaire.

74. S'agissant de la qualité de la loi, le Gouvernement reconnaît que le fait qu'un arrêté d'expropriation n'ait pas été prononcé est en soi un manquement aux règles qui président à la procédure administrative.

75. Toutefois, compte tenu de ce que le terrain a été transformé de manière irréversible en raison de la construction un ouvrage d'utilité publique, la restitution de celui-ci n'est plus possible.

76. Le Gouvernement définit l'expropriation indirecte comme le résultat d'une interprétation systématique par les juges 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.

77. Quant à l'exigence de garantir un juste équilibre entre le sacrifice imposé aux particuliers et la compensation octroyée à ceux-ci, le Gouvernement reconnaît que l'administration est tenue d'indemniser le particulier.

78. Cependant, cette indemnisation peut être inférieure au préjudice subi par l'intéressé, vu que l'expropriation indirecte répond à un intérêt collectif et que l'illégalité commise par l'administration ne concerne que la forme, à savoir un manquement aux règles qui président à la procédure administrative.

79. Toutefois, vu que l'expropriation indirecte répond à un intérêt collectif, le Gouvernement soutient que le montant de l'indemnité en cause rentre dans la marge d'appréciation laissée aux Etats pour fixer une indemnisation qui soit raisonnablement en rapport avec la valeur du bien. Il rappelle en outre que l'indemnité telle que plafonnée par la loi en cause, est en tout cas supérieure à celle qui aurait été accordée si l'expropriation avait été régulière.

80. S'agissant du cas d'espèce, le Gouvernement fait observer que la procédure en dommages-intérêts a été intentée par les requérants en 1983, lorsque le principe de l'expropriation indirecte était déjà consolidé. Aucune question de légalité ne se poserait dès lors en l'espèce.

81. Quant au délai de prescription qui a été appliqué en l'espèce, et qui a eu pour conséquence de priver les requérants de toute indemnisation, le Gouvernement soutient que cette situation est imputable aux requérants mêmes, qui auraient dû s'activer dans les cinq ans suivant la fin des travaux de construction et demander les dommages-intérêts.

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

#### **b) Les requérants**

83. Les requérants font observer qu'ils ont été privés de leur bien en vertu du principe de l'expropriation indirecte, tel qu'appliqué par les juridictions nationales. Ils demandent à la Cour de déclarer que l'expropriation du terrain n'est pas conforme au principe de légalité. Se référant aux arrêts *Belvedere Alberghiera c. Italie* (n° 31524/96, CEDH 2000-VI) et *Carbonara et Ventura c. Italie* (n° 24638/94, arrêt du 30 mai 2000, CEDH 2000-VI), ils observent que l'expropriation indirecte est un mécanisme qui permet à l'autorité publique d'acquérir un bien en toute illégalité, ce qui n'est pas admissible dans un Etat de droit.

84. Enfin, quant à l'indemnisation, les requérants observent qu'il n'y a pas eu « réparation » du préjudice subi en raison de l'application rétroactive du délai de prescription.

## 2. *Appréciation de la Cour*

### a) *Sur l'existence d'une ingérence*

85. La Cour rappelle que, pour déterminer s'il y a eu « privation de biens », il faut non seulement examiner s'il y a eu dépossesion ou expropriation formelle, mais encore regarder au-delà des apparences et analyser la réalité de la situation litigieuse. La Convention visant à protéger des droits « concrets et effectifs », il importe de rechercher si ladite situation équivalait à une expropriation de fait (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, pp. 24-25, § 63).

86. La Cour relève que, en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions nationales ont considéré les requérants comme étant privés de leur bien à compter du moment où le terrain avait été irréversiblement transformé par les travaux publics. A défaut d'un acte formel d'expropriation, le constat d'illégalité de la part du juge est l'élément qui consacre le transfert au patrimoine public du bien occupé. Dans ces circonstances, la Cour conclut que l'arrêt de la cour d'appel 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).

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

88. 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*, précité, § 62).

### b) *Sur le respect du principe de légalité*

89. 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).

90. 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.

91. 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 53 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.

92. La Cour relève également des contradictions entre la jurisprudence et les textes de loi susmentionnés. A titre d'exemple, elle 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.

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

94. 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 vise 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, au paragraphe 53 ci-dessus).

95. 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.

96. 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.

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

98. 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.

99. 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.

100. 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 – l'arrêt de la cour d'appel ayant acquis force de chose jugée – que l'on peut considérer le principe de l'expropriation indirecte comme

ayant effectivement été appliqué et que l'acquisition du terrain au patrimoine public a été consacrée. Par conséquent, les requérants n'ont eu la « sécurité juridique » concernant la privation du terrain que le 20 octobre 2001, date à laquelle l'arrêt de la cour d'appel de Catane est devenu définitif.

101. 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.

102. S'agissant de l'indemnité, la Cour constate que l'application rétroactive du délai de prescription de cinq ans au cas d'espèce a eu pour effet de priver les requérants de toute réparation du préjudice subi.

103. 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.

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

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

105. 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. »

106. Les requérants réclament 193 684,50 euros (EUR) au titre du préjudice matériel correspondant à la somme reconnue par le tribunal et la cour d'appel à titre de dommages-intérêts et qu'ils ont du restituer à l'administration suite à l'application de la prescription.

107. Quant au préjudice moral, les requérants demandent 25 000 EUR chacun, soit un montant global de 75 000 EUR.

108. En outre, les requérants sollicitent le remboursement des frais encourus devant les juridictions nationales, sans toutefois le chiffrer.

109. Le Gouvernement soutient qu'aucune somme n'est due aux requérants à titre de préjudice matériel étant donné que les juridictions internes ont affirmé que leur droit aux dommages-intérêts était prescrit.

110. Subsidiairement, le Gouvernement affirme que la somme qu'ils ont du restituer leur avait été allouée à titre provisoire, les décisions des juridictions internes n'ayant pas encore acquis force de chose jugée. Les requérants ont reçu une somme tout en sachant qu'un jour ils pourraient devoir la rembourser.

111. S'agissant du dommage moral, le Gouvernement observe que la somme demandée est exorbitante et demande à la Cour de décider en équité.

112. Quant aux frais de la procédure devant les juridictions internes, le Gouvernement soutient que les requérants n'ont pas chiffré leurs prétentions.

113. Quant au frais de procédure devant la Cour, le Gouvernement fait valoir qu'aucune somme n'est due aux requérants à ce titre faute pour eux d'avoir présenté de demande à cet égard.

114. 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. *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* au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 15 décembre 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER  
Greffier

Boštjan M. ZUPANČIČ  
Président