



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE GIANNI + 8 AUTRES c. ITALIE

(Requête n° 35941/03)

ARRÊT

STRASBOURG

30 mars 2006

DÉFINITIF

30/06/2006

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 Gianni + 8 autres c. Italie,

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

M. C.L. ROZAKIS, *président*,

M^{me} F. TULKENS,

M. P. LORENZEN,

M^{me} N. VAJIĆ,

MM. V. ZAGREBELSKY,

D. SPIELMANN,

S.E. JEBENS, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 9 mars 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 35941/03) dirigée contre la République italienne et dont neuf ressortissants de cet Etat, M. Pietro Gianni (premier requérant), M^{me} Angela Gianni (deuxième requérante), M^{me} Giulia Gianni (troisième requérante), M^{me} Silvana Pandolfi (quatrième requérante), M. Pietro Gianni (cinquième requérant) et M^{me} Clotilde Micheli (sixième requérante), M. Gianfranco Gianni (septième requérant), M. Giampiero Gianni (huitième requérant), M^{me} Orietta Gianni (neuvième requérante), ont saisi la Cour le 12 novembre 2003 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 M^e G. Lavitola, avocat à Rome. 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 mars 2005, la première section a déclaré la requête partiellement irrecevable et a décidé de communiquer le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

4. Les requérants sont nés respectivement en 1950, 1956, 1947, 1927, 1971, 1938, 1941, 1957 et 1939 et résident respectivement à Villanova di Guidonia (Rome) et Rome.

5. Les quatre premiers requérants et deux autres personnes (« les donateurs ») étaient propriétaires d'un terrain constructible de 6 398 mètres carrés sis à Rome et enregistré au cadastre, feuille 662, parcelle 28.

6. Les cinq autres requérants ont succédé à deux donateurs au cours de la procédure devant les juridictions internes.

7. Par un arrêté du 5 février 1980, approuvé le 6 mars 1980 par le comité régional de contrôle («*CO.RE.CO.*»), la municipalité de Rome approuva le projet de construction d'un réseau de canaux sur le terrain des quatre premiers requérants et des deux donateurs, fixant pour l'adoption d'un décret d'expropriation un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle l'arrêté serait devenu exécutoire.

8. Par un arrêté du 12 mai 1981, la municipalité de Rome autorisa l'occupation d'urgence de ce terrain en vue de son expropriation pour cause d'utilité publique afin de procéder à la construction du réseau de canaux.

9. Le 27 août 1981, la municipalité procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction.

10. Par un acte d'assignation notifié le 26 février 1990, les requérants introduisirent devant le tribunal de Rome une action en dommages-intérêts à l'encontre de la municipalité de Rome.

11. Ils faisaient valoir que l'occupation du terrain était illégale au motif que celle-ci s'était prolongée au-delà du délai autorisé et que les travaux de construction s'étaient terminés sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle du terrain et au paiement d'une indemnité. Se référant à la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva*), les requérants alléguaient qu'à la suite de l'achèvement de l'ouvrage public, leur droit de propriété avait été neutralisé et que, par conséquent, il ne leur était pas possible de demander la restitution du terrain litigieux, mais seulement des dommages-intérêts. Ils réclamaient une somme correspondant à la valeur vénale du terrain, ainsi qu'une indemnité d'occupation.

12. Par un jugement déposé au greffe le 14 février 1995, le tribunal de Rome statua que l'arrêté du 5 février 1980 devait se considérer exécutoire à compter de la date de son adoption. Compte tenu de ce qu'aucun décret d'expropriation n'avait été prononcé dans les cinq ans suivant le moment où cette mesure était devenue exécutoire, l'occupation devait se considérer comme illégale à compter du 5 février 1985. Par conséquent, le tribunal déclara prescrit le droit des requérants au dédommagement conséquent à la perte de leur terrain par l'effet de l'expropriation indirecte, au motif que

l'action en justice avait été introduite plus de cinq ans après le 5 février 1985.

13. Par deux actes notifiés respectivement les 16 janvier et 12 mars 1996, les requérants interjetèrent appel de ce jugement devant la cour d'appel de Rome. Ils faisaient notamment valoir que l'arrêté du 5 février 1980 était devenu exécutoire à compter du 6 mars 1980 et que donc l'occupation du terrain était devenue illégale à compter du 6 mars 1985. Par conséquent, selon les requérants, leur demande de dédommagement ne pouvait pas être considérée comme tardive, étant donné que l'action devant le tribunal avait été introduite moins de cinq ans après le 6 mars 1985.

14. Par un arrêt déposé au greffe le 16 novembre 1998, la cour d'appel de Rome rejeta l'appel, statuant que le droit des requérants au dédommagement était prescrit.

15. Par un recours notifié le 16 novembre 1999, les requérants attaquèrent l'arrêt de la cour d'appel devant la Cour de cassation, faisant notamment valoir que leur droit au dédommagement ne pouvait pas se considérer comme prescrit, étant donné que l'occupation du terrain était devenue illégale à compter du 6 mars 1985 et non pas du 5 février 1985.

16. Par une ordonnance déposée au greffe le 20 juin 2001, la Cour de cassation renvoya la requête devant ses sections unies.

17. Par un arrêt déposé au greffe le 15 mai 2003, rendu dans sa composition à sections unies, la Cour de cassation accueillit le pourvoi des requérants et renvoya l'affaire à une autre section de la cour d'appel de Rome. Selon la Cour de cassation, l'arrêté du 5 février 1980 était devenu exécutoire à compter du 6 mars 1980 et l'occupation du terrain était donc devenue illégale à compter du 6 mars 1985. Par conséquent, le droit des requérants à l'obtention du dédommagement consécutif à la privation de leur terrain par l'effet de l'expropriation indirecte, ne pouvait pas se considérer comme prescrit.

18. Quant à la quantification du dédommagement dû aux requérants pour la perte du terrain, la Cour de cassation statua qu'un tel calcul devait être effectué par la cour d'appel à laquelle l'affaire était renvoyée, compte tenu de ce que l'arrêt annulé ne contenait aucune quantification du dédommagement et qu'une expertise s'avérait nécessaire afin d'en calculer le montant.

19. Par un acte d'assignation notifié le 25 juin 2004, les requérants assignèrent la municipalité devant la cour d'appel de Rome, demandant le versement d'une somme correspondant à la valeur vénale du terrain, ainsi que d'une indemnité d'occupation.

20. Il ressort du dossier que cette procédure est toujours pendante.

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

50. Les requérants allèguent avoir été privés de leur terrain dans des circonstances incompatibles avec l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

A. Sur la recevabilité

51. Le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes basée sur deux volets.

52. Quant au premier volet, le Gouvernement fait observer que la procédure est toujours pendante devant la cour d'appel de Rome.

53. S'agissant du deuxième volet, le Gouvernement fait valoir que, compte tenu de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 2/2005 du 29 avril 2005 (paragraphe 47 ci-dessus), les requérants auraient dû entamer une action devant les juridictions administratives afin d'obtenir la restitution du terrain.

54. Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement.

55. La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que cette exception est étroitement liée au fond de la requête et décide de la joindre au fond. Elle constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs que celle-ci 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

56. Le Gouvernement fait observer que, dans le cas d'espèce, il s'agit d'une occupation de terrain dans le cadre d'une procédure administrative reposant sur une déclaration d'utilité publique. Le Gouvernement admet que la procédure d'expropriation n'a pas été mise en œuvre dans les termes

prévus par la loi, dans la mesure où aucun décret d'expropriation n'a été adopté.

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

58. Deuxièmement, la privation du bien telle que résultant de l'expropriation indirecte serait « prévue par la loi ». Selon le Gouvernement, le principe de l'expropriation indirecte doit être considéré comme faisant partie du droit positif à compter au plus tard de l'arrêt de la Cour de cassation n° 1464 de 1983. La jurisprudence ultérieure aurait confirmé ce principe et précisé certains aspects de son application et, en outre, ce principe aurait été reconnu par la loi n° 458 du 27 octobre 1988 et par la loi budgétaire n° 662 de 1996.

59. 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.

60. 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 (voir l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1) du 26 avril 1979, série A n° 30, § 47).

61. 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.

62. 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. Le Gouvernement demande à la Cour d'appliquer le même critère de jugement à la présente affaire.

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

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

65. 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.

66. 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 de compenser le particulier.

67. 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.

68. Le Gouvernement admet que les requérants ne pourront pas être entièrement indemnisés et que par l'effet de la loi n° 662 de 1996, l'indemnité accordée sera inférieure à la valeur du terrain.

69. Toutefois, vu que l'expropriation indirecte répond à un intérêt collectif, le Gouvernement soutient que le montant de l'indemnité que les requérants pourront obtenir 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.

70. A la lumière de ces considérations et se référant à l'affaire *Bäck c. Finlande* (n° 37598/97, CEDH 2004), le Gouvernement conclut que le juste équilibre a été respecté.

b) Les requérants

71. 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 notamment 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), ainsi qu'aux affaires *Carletta c. Italie* (n° 63861/00, 15 juillet 2005) et *La Rosa et Alba (n° 6) c. Italie* (n° 63240/00, 15 juillet 2005), 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.

72. A la lumière de ces considérations, les requérants demandent à la Cour de constater la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

2. Appréciation de la Cour

73. La Cour rappelle d'emblée qu'elle a joint au fond l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes.

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

75. La Cour rappelle que, pour déterminer s'il y a eu privation de biens au sens de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, il faut non seulement examiner s'il y a eu dépossession ou expropriation formelle, mais encore regarder au-delà des apparences et analyser la réalité de la situation litigieuse. La Convention visant à protéger des droits « concrets et effectifs », il importe de rechercher si ladite situation équivalait à une expropriation de fait (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, pp. 24-25, § 63).

76. Elle rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale. La prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (*Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II). Le principe de légalité signifie l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles (*Hentrich c. France*, arrêt du 22 septembre 1994, série A n° 296-A, pp. 19 - 20, § 42, et *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 47, § 110).

77. La Cour reste convaincue que l'existence, en tant que telle, d'une base légale ne suffit pas à satisfaire au principe de légalité et estime utile de se pencher sur la question de la qualité de la loi.

78. La Cour prend note de l'évolution jurisprudentielle qui a conduit à l'élaboration du principe de l'expropriation indirecte. Elle relève également que ce principe a été transposé dans des textes de loi, tels que la loi n° 458 de 1988, et, tout dernièrement, dans le Répertoire des dispositions en matière d'expropriation. Ceci étant, la Cour ne perd pas de vue les applications contradictoires relevées dans l'historique de la jurisprudence, et note également des contradictions entre la jurisprudence et les textes de loi écrits susmentionnés. Ce point de vue a d'ailleurs été adopté par le Conseil d'Etat (paragraphe 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.

79. En outre, la Cour constate que, dans tous les cas, l'expropriation indirecte tend à entériner une situation de fait découlant des illégalités commises par l'administration, tend à régler les conséquences pour le particulier et l'administration, et permet à cette dernière de tirer bénéfice de son comportement illégal. Que ce soit en vertu d'un principe jurisprudentiel ou d'un texte de loi comme l'article 43 du Répertoire, l'expropriation indirecte ne saurait donc constituer une alternative à une expropriation en bonne et due forme (voir, sur ce point également, la position du Conseil d'Etat, au paragraphe 47 ci-dessus).

80. 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.

81. La Cour constate qu'en l'espèce les requérants ont perdu la disponibilité du terrain qui a été occupé en 1981 et qui a été transformé de manière irréversible à la suite de la réalisation de l'ouvrage public. Selon la Cour de cassation l'occupation est devenue sans titre à compter de 1985 et à cette même date les requérants ont été privés de leurs biens. La procédure devant les juridictions internes ne s'est pas encore conclue, étant donné qu'elle est toujours pendante devant la cour d'appel.

82. A défaut d'un acte formel de transfert de propriété, et à défaut d'un jugement national déclarant qu'un tel transfert doit se considérer comme

ayant eu lieu (*Carbonara et Ventura c. Italie*, précité, § 80) et éclaircissant une fois pour toutes les circonstances exactes de celui-ci, la Cour estime que la perte de toute disponibilité du terrain en cause, combinée avec l'impossibilité jusqu'à ici de remédier à la situation incriminée a engendré des conséquences assez graves pour que les requérants aient subi une expropriation de fait incompatible avec leur droit au respect de leurs biens (*Papamichalopoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 24 juin 1993, série A n° 260-B, § 45) et non conforme au principe de prééminence du droit.

83. En conclusion, l'exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes ne saurait être retenue et il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

84. 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. »

85. Au titre de préjudice matériel, les requérants sollicitent la restitution du terrain, ce qui selon eux constituerait la forme de réparation idéale. A défaut de restitution, les requérants demandent le versement d'une somme égale à la valeur vénale du terrain réévaluée au juillet 2005, à savoir 1 151 465,50 EUR.

86. En outre, ils réclament la somme de 2 200 263,26 EUR pour non-jouissance du terrain.

87. Quant au préjudice moral, les requérants demandent un montant global de 360 000 EUR.

88. Enfin, les requérants demandent la somme de 19 772,21 pour frais de procédure devant les juridictions nationales, ainsi que la somme de 21 380,16 pour frais de procédure devant la Cour.

89. Le Gouvernement conteste d'emblée les modalités de calcul du dommage matériel employées dans les arrêts *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie* (satisfaction équitable, n° 31524/96, 30 octobre 2003) et *Carbonara et Ventura c. Italie* (satisfaction équitable, n° 24638/94, 11 décembre 2003).

90. En outre, le Gouvernement conteste l'évaluation de la valeur vénale du terrain effectuée par les requérants et estime qu'en tout état de cause la somme réclamée par les requérants serait excessive.

91. S'agissant du dommage moral, le Gouvernement fait valoir qu'un tel dommage dépend de la durée excessive de la procédure devant les juridictions nationales. Par conséquent, le Gouvernement soutient que le versement d'une quelconque somme au titre d'indemnisation du dommage moral est subordonné à l'épuisement du remède Pinto.

92. Quant aux frais de la procédure devant les juridictions nationales, le Gouvernement soutient que ceux-ci doivent être remboursés dans le cadre de cette dernière procédure et non pas de celle devant la Cour.

93. S'agissant des frais de la procédure à Strasbourg, le Gouvernement soutient que les requérants ont quantifié ceux-ci de manière vague et imprécise.

94. 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. *Joint au fond* l'exception préliminaire du Gouvernement et la rejette ;
2. *Déclare* la requête recevable ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
4. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ; en conséquence,
 - a) la *réserve* en entier ;
 - b) *invite* le Gouvernement et les 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* le président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 30 mars 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago QUESADA
Greffier adjoint

Christos ROZAKIS
Président