



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

QUATRIEME SECTION

AFFAIRE LA ROSA ET ALBA c. ITALIE (N° 5)

(Requête n° 63239/00)

ARRÊT

STRASBOURG

11 juillet 2006

DÉFINITIF

11/10/2006

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 La Rosa et Alba c. Italie (n° 5),

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

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

MM. G. BONELLO,

K. TRAJA,

V. ZAGREBELSKY,

L. GARLICKI,

M^{me} L. MIJOVIĆ,

MM. J. ŠIKUTA, *juges*,

et de M. T. L. EARLY, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 20 juin 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (no 63239/00) dirigée contre la République italienne et dont quatre ressortissants de cet Etat, MM. Mario La Rosa, Giacomo La Rosa, Vincenzo Alba et Mme Maria La Rosa, (« les requérants »), ont saisi la Cour le 30 mars 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »). Le deuxième requérant est décédé le 2 janvier 2005. Par une lettre du 11 mars 2005, M. Nicola La Rosa a informé le Greffe de ce qu'il avait hérité du deuxième requérant et qu'il souhaitait se constituer dans la procédure devant la Cour.

2. Les requérants sont représentés par M^e A. Anfuso Alberghina, avocat à Caltagirone. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I.M. Braguglia, et par son coagent, M. F. Crisafulli.

3. 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.

4. Par une décision du 18 mars 2004, la chambre a déclaré la requête partiellement irrecevable et a décidé de communiquer les griefs tirés d'une atteinte injustifiée au droit au respect des biens des requérants et à leur droit à un procès équitable 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.

5. Le 1^{er} novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la quatrième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Les requérants étaient propriétaires d'un terrain sis à Caltagirone et enregistré au cadastre, feuille 139, parcelle 139.

7. Par un arrêté du 15 avril 1980, le maire de Caltagirone autorisa la société coopérative Esperia à occuper d'urgence 2 230 mètres carrés du terrain des requérants, pour une période maximale de trois ans, en vue de son expropriation pour cause d'utilité publique.

8. Le 19 mai 1980, il y eut occupation matérielle.

9. Par un acte notifié le 27 mars 1987, les requérants introduisirent une action en dommages intérêts à l'encontre de la société Esperia devant le tribunal civil de Caltagirone. Ils alléguèrent que, bien que les travaux effectués sur leur terrain aient transformé celui-ci, aucun décret d'expropriation et aucune indemnisation n'étaient intervenus. En outre, ils alléguèrent que l'occupation du terrain était illégale, étant donné qu'elle s'était poursuivie au delà du délai autorisé. Les intéressés invitaient le tribunal à déclarer que la construction des immeubles avait à un tel point transformé leur terrain qu'elle avait entraîné la perte irréversible du bien. Ils réclamaient les dommages-intérêts pour la perte du terrain à concurrence de la valeur marchande de celui-ci. En outre, ils demandaient une somme pour non jouissance du terrain.

10. Le 17 novembre 1987, la partie défenderesse demanda l'appel en garantie de la municipalité de Caltagirone, et le tribunal fit droit à cette demande.

11. Selon le rapport d'expertise déposé en 1993, l'occupation avait concerné 2 538 mètres carrés de terrain et avait cessé d'être légale le 18 mai 1983. A cette date, le terrain était irréversiblement transformé. L'expert estima que la valeur du terrain en 1983 était de 64 500 ITL le mètre carré.

12. En 1996, le tribunal ordonna une nouvelle expertise pour recalculer les sommes à octroyer en fonction de la loi budgétaire n° 662 de 1996 entre-temps entrée en vigueur, qui ajouta un alinéa 7 bis à l'article 5 bis de la loi n° 359 de 1992. Selon cette nouvelle expertise, compte tenu de la valeur du terrain estimée en 1983 à 64 500 ITL, l'indemnité à verser était de 90 080 487 livres italiennes (35 492 ITL le mètre carré).

13. Par un jugement du 12 avril 2000, le tribunal de Caltagirone déclara que l'occupation du terrain, initialement autorisée, était devenue illégale à compter du 18 mai 1983 et constata qu'à cette date, le terrain avait été irréversiblement transformé par les constructions. 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 ceci à compter du 18 mai 1983. Conformément à

la loi n° 662 de 1996, il y avait lieu d'accorder une indemnité de 90 080 487 ITL, plus indexation et intérêts. En outre, une indemnité pour non jouissance du terrain pendant la période d'occupation autorisée était due.

14. Les parties ont indiqué que le jugement de Caltagirone est devenu définitif sans toutefois préciser la date.

15. En mai 2006, les requérants ont fait savoir qu'ils n'avaient pas encore obtenu la totalité des sommes accordées par le tribunal.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

16. Le droit interne pertinent se trouve décrit dans l'arrêt *Serrao c. Italie* (n° 67198/01, 13 octobre 2005).

EN DROIT

I. OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

17. La Cour note que le deuxième requérant est décédé le 2 janvier 2005 mais que son ayant droit, M. Nicola La Rosa, a exprimé le souhait de poursuivre l'instance

18. La Cour estime que l'héritier du deuxième requérant, eu égard à l'objet de la présente affaire, peut prétendre avoir un intérêt suffisant pour justifier de la poursuite de l'examen de la requête et lui reconnaît dès lors la qualité pour se substituer désormais à lui en l'espèce (voir, par exemple, *X c. France*, arrêt du 31 mars 1992, série A n° 234-C, p. 89, § 26).

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

19. Les requérants allèguent avoir été privés de leur terrain par l'effet de l'occupation de celui-ci et de la construction d'immeubles sur 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. Sur la recevabilité

20. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs que celui-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

Thèses des parties

a. Les requérants

21. Se référant à la jurisprudence de la Cour en matière d'expropriation indirecte, 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.

22. A cet égard, les requérants font observer que le terrain litigieux a été occupé et transformé sans qu'un décret d'expropriation n'ait été adopté. Ce n'est qu'à l'issue de la 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 privés rétroactivement de leur bien.

23. 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. A cet égard, ils observent que l'indemnité accordée est largement inférieure au préjudice subi et de très peu supérieure au montant auquel ils auraient eu droit en cas d'expropriation en bonne et due forme.

b. Le Gouvernement

24. 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.

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

26. 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.

27. 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.

28. 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.

29. 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.

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

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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.

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

2. Appréciation de la Cour

a) Sur l'existence d'une ingérence

36. 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 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).

37. La Cour relève que, en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, le tribunal de Caltagirone 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 du tribunal 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 c. Italie*, n° 24638/94, § 61, CEDH 2000-VI et *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 77, CEDH 1999-VII).

38. 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).

39. 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

40. La Cour renvoie à sa jurisprudence en matière d'expropriation indirecte (*Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, n° 31524/96, CEDH 2000-VI ; *Carbonara et Ventura c. Italie*, précité ; parmi les arrêts plus récents, *Acciardi et Campagna c. Italie*, n° 41040/98, 19 mai 2005 ; *Pasculli c. Italie*, n° 36818/97, 17 mai 2005 ; *Scordino c. Italie (n° 3)*, n° 43662/98, 17 mai 2005 ; *Serrao c. Italie*, n° 67198/01, 13 octobre 2005 ; *La Rosa et Alba c. Italie (n° 1)*, n° 58119/00, 11 octobre 2005 ; *Chirò c. Italie (n° 4)*, n° 67196/01, 11 octobre 2005), selon laquelle l'expropriation indirecte méconnaît le principe de légalité au motif qu'elle n'est pas apte à assurer un degré suffisant de sécurité juridique et qu'elle permet en général à l'administration de passer outre les règles fixées en matière d'expropriation. 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.

41. Dans la présente affaire, la Cour relève qu'en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, le tribunal a considéré les requérants privés de leur bien à compter du 18 mai 1983, 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 du tribunal du 12 avril 2000 ayant par la suite 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 qu'au moment où le jugement du tribunal de Caltagirone est devenu définitif.

42. 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.

43. S'agissant de l'indemnité, la Cour constate que l'application rétroactive de la loi n° 662 de 1996 au cas d'espèce a eu pour effet de priver les requérants de la possibilité d'obtenir réparation du préjudice subi.

44. 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.

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

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

46. Les requérants allèguent que l'adoption et l'application de la loi n° 662 du 23 décembre 1996 à leur procédure constitue une ingérence législative contraire à leur droit à un procès équitable tel que garanti par l'article 6 § 1 de la Convention qui, en ses passages pertinents, dispose :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) et dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) ».

47. Le Gouvernement conteste cette thèse et observe que la loi litigieuse n'a pas été adoptée pour influencer le dénouement de la procédure intentée par les requérants. En outre, l'application de cette loi n'aurait pas eu de répercussions négatives pour les requérants. Il en conclut que l'application de la disposition litigieuse à la cause des requérants ne soulève aucun

problème au regard de la Convention. A l'appui de ses thèses, le Gouvernement se réfère spécifiquement aux arrêts *Forrer-Niedenthal c. Allemagne* (n° 47316/99, 20 février 2003), *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X et Blanche de Castille et autres c. France* (nos 42219/98 et 54563/00, 27 mai 2004) et *Bäck c. Finlande*, (n° 37598/97, CEDH 2004-VIII).

48. La Cour relève que ce grief est lié à celui examiné ci-dessus et doit donc aussi être déclaré recevable.

49. La Cour vient de constater, sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, que la situation dénoncée par le requérant n'est pas conforme au principe de légalité (paragraphe 43-44 ci-dessus). Eu égard aux motifs ayant amené la Cour à ce constat de violation, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu, en l'espèce, violation de cette disposition (voir, *a contrario*, *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, §§ 103-104 et §§ 132-133, CEDH 2006-...).

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

50. 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. »

A. Les requérants

51. S'inspirant de l'affaire *Carbonara et Ventura c. Italie* (satisfaction équitable), n° 24638/94, 11 décembre 2003) et de l'affaire *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50), arrêt du 31 octobre 1995, série A n° 330-B), les requérants réclament la réparation intégrale du préjudice subi. A cet égard, ils sollicitent le versement d'une somme correspondant à la valeur vénale actuelle du terrain, augmentée de la plus value apportée par la présence de bâtiments, et invitent la Cour à nommer un expert. Dans leurs demandes de juillet 2004, les requérants ont chiffré ce préjudice à 938 806 euros (EUR).

52. S'agissant du dommage moral, les requérants réclament 50 000 EUR chacun.

53. Les requérants demandent également 64 896 EUR, plus la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et contributions à la caisse de prévoyance des avocats (CPA), pour les frais et dépens encourus devant la Cour.

B. Le Gouvernement

54. Le Gouvernement conteste les prétentions matérielles des requérants, tant dans leur fondement que dans leur montant, et observe qu'elles sont en tout état de cause excessives et basées sur des calculs erronés.

55. Quant au préjudice moral, le Gouvernement soutient qu'un tel dommage dépend de la durée excessive de la procédure devant les juridictions nationales. Par conséquent, le versement d'une quelconque somme à titre d'indemnisation est subordonné à l'épuisement du remède Pinto, qui n'a pas eu lieu en l'espèce. En tout état de cause, le Gouvernement estime que la somme réclamée par les requérants est excessive.

56. Le Gouvernement soutient qu'aucune somme ne doit être versée pour frais et dépens puisque les griefs des requérants sont mal fondés. En tout état de cause, la somme réclamée serait excessive.

C. Appréciation de la Cour

57. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve compte tenu de la possibilité d'un accord entre l'Etat défendeur et l'intéressé (article 75 §§ 1 et 4 du Règlement).

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention ;
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 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 11 juillet 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

T. L. EARLY
Greffier

Nicolas BRATZA
Président