



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

TROISIEME SECTION

AFFAIRE NOTARNICOLA c. ITALIE

(Requête n° 64264/01)

ARRÊT

STRASBOURG

5 octobre 2006

DÉFINITIF

05/01/2007

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 Notarnicola 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^{me} A. GYULUMYAN,

M. DAVID THÓR BJÖRGVINSSON,

M^{me} I. ZIEMELE, *juges*,

et de M^{me} F. ARACI, *greffière adjointe de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 14 septembre 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 64264/01) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, Me Vito Notarnicola (« le requérant »), a saisi la Cour le 12 décembre 2000 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, et son coagent, M. F. Crisafulli.

3. Le 16 février 2004, la première section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, le 22 septembre 2005, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

4. A la suite de la création de la cinquième section, la requête a été transférée à cette section.

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

5. Le requérant est né en 1938 et réside à Noci.

6. Le requérant était propriétaire de la moitié d'un terrain sis à Noci, enregistrée au cadastre, feuille 34/b.

7. Par un arrêté du 17 juin 1983, la municipalité de Noci autorisa l'occupation d'une partie du terrain, à savoir 6 276 mètres carrés, en vue de la construction d'un théâtre et de l'aménagement du chemin de fer.

8. Le 16 avril 1984, il y eut occupation matérielle.

9. Par un acte d'assignation notifié le 23 juillet 1992, le requérant et les copropriétaires assignèrent la municipalité devant le tribunal de Bari. Ils alléguèrent 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 les travaux effectués avaient à un tel point transformé leur terrain qu'ils avaient 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. Par un jugement du 4 mai 2000, le tribunal de Bari estima que l'occupation du terrain devait passer comme étant devenue sans titre à compter du 1^{er} janvier 1990. Étant donné qu'à cette date là le terrain était transformé de manière irréversible par les travaux effectués, à cette même date la propriété était passée à l'administration par l'effet de l'expropriation indirecte. Il y avait lieu d'accorder une indemnité, en fonction de la loi n° 662 de 1996, entre-temps entrée en vigueur. Estimant que le terrain litigieux en 1990 avait une valeur marchande de 1 161 060 000 ITL, les intéressés avaient droit à 638 583 000 ITL, le quota du requérant s'élevant à 319 291 500 ITL. Cette somme devait être indexée au jour du prononcé. Les intéressés avaient en outre droit à une indemnité pour la période d'occupation légale du terrain.

11. Ce jugement acquit force de chose jugée le 5 juillet 2000.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

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

EN DROIT

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

13. Le requérant allègue avoir été privé de ses 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

14. Le Gouvernement soulève une exception tirée du non-respect du délai de six mois. Il soutient que la requête est tardive dans la mesure où elle a été introduite plus de six mois après le moment où l'occupation du terrain est devenue sans titre. En outre, le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes, au motif que le requérant n'a pas interjeté appel du jugement du tribunal de Bari.

15. Le requérant s'oppose aux arguments du Gouvernement.

16. S'agissant de l'exception tirée du non-respect du délai de six mois, la Cour considère que, conformément à sa jurisprudence (*Carbonara et Ventura c. Italie*, n° 24638/94, CEDH 2000-VI, § 69 ; *Donati c. Italie*, n° 63242/00, décision du 13 mai 2004 et également dans l'arrêt, § 62), ce n'est que par la décision définitive – en l'espèce le jugement du tribunal de Bari déposé au greffe le 6 juin 2000 et devenu définitif le 5 juillet 2000. – que le principe de l'expropriation indirecte doit passer comme étant effectivement appliqué. Dès lors, le délai de six mois a commencé à courir à cette date. Il s'ensuit que cette exception ne saurait être retenue.

17. Quant à l'exception de non-épuisement des voies de recours internes, la Cour constate, en tout cas, qu'à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, l'exception est étroitement liée au fond de la requête et décide de la joindre à celui-ci. Elle constate 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

18. 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.

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

20. 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. 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. 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.

21. 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. 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.

22. 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.

23. Quant à l'exigence de garantir un juste équilibre entre le sacrifice imposé aux particuliers et l'indemnisation octroyée à ceux-ci, le Gouvernement reconnaît que l'administration est tenue d'indemniser le particulier. 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. Le Gouvernement observe en outre que l'indemnité telle que plafonnée par la loi n° 662 de 1996 est en tout cas supérieure à celle qui aurait été accordée si l'expropriation avait été régulière.

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

b) Le requérant

25. Le requérant rappelle qu'il a été privé de son bien en vertu du principe de l'expropriation indirecte et demande 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, 30 mai 2000, CEDH 2000-VI) et *Carbonara et Ventura c. Italie* (n°

24638/94, 30 mai 2000, CEDH 2000-VI), il observe 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. En outre, le requérant observe qu'il n'y a pas eu de réparation intégrale du préjudice subi en raison de l'application rétroactive de la loi n° 662 de 1996.

2. *Appréciation de la Cour*

a) *Sur l'existence d'une ingérence*

26. 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).

27. La Cour relève que, en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, le tribunal de Bari a considéré que le requérant avait été privé de son 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 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* précité, § 61, et *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 77, CEDH 1999-VII).

28. 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).

29. 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

30. 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*, n° 24638/94, CEDH 2000-VI ; parmi les arrêts plus récents, voir *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 ; *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 ; *Serrao c. Italie*, n° 67198/01, 13 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.

31. Dans la présente affaire, la Cour relève qu'en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, le tribunal a considéré que le requérant était privé de son 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 judiciaire définitive 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, le requérant n'a eu la « sécurité juridique » concernant la privation du terrain que le 5 juillet 2000, date à laquelle le jugement du tribunal de Bari est devenu définitif.

32. 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.

33. S'agissant de l'indemnité, la Cour constate que l'application de la loi n° 662 de 1996 a eu pour effet de priver le requérant d'une réparation intégrale du préjudice subi.

34. 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 méconnu le droit au respect des biens du requérant.

35. Dès lors, l'exception de non épuisement jointe au fond ne saurait être retenue et il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

36. Le requérant allègue que l'adoption et l'application de la loi n° 662 du 23 décembre 1996 à sa procédure constitue une ingérence législative arbitraire dans son 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 (...) ».

37. 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. Le but poursuivi par cette loi aurait été celui de combler le vide législatif créé par la déclaration d'inconstitutionnalité d'une précédente disposition budgétaire tendant à plafonner encore plus sévèrement l'indemnité d'expropriation indirecte. Par rapport à cette précédente loi, l'application de la loi litigieuse n'aurait pas eu de répercussions négatives pour le requérant. Le Gouvernement en conclut que l'application de la disposition litigieuse à la cause des requérants ne soulève aucun problème au regard de la Convention.

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

39. 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. Eu égard aux motifs ayant amené à ce constat de violation (paragraphe 30-35 ci-dessus), 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-).

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

40. 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. Le requérant

41. Le requérant réclame une somme correspondant à la valeur du terrain, moins l'indemnité accordée au plan national (135 000 EUR, plus

indexation et intérêts). En outre, il sollicite 47 000 EUR plus intérêts pour non-jouissance du terrain.

42. Le requérant demande également 10 000 EUR pour les frais et dépens encourus devant la Cour.

B. Le Gouvernement

43. Le Gouvernement conteste les prétentions matérielles du requérant dans leur fondement. 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. Enfin le Gouvernement observe que les sommes réclamées pour frais et dépens sont excessives.

C. Appréciation de la Cour

44. 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 le requérant 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 5 octobre 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Fatoş ARACI
Greffière adjointe

Boštjan M. ZUPANČIČ
Président