



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE MEDICI ET AUTRES c. ITALIE

(Requête n° 70508/01)

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 Medici 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^{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° 70508/01) dirigée contre la République italienne et dont huit ressortissants de cet État, M. Pietro Medici, M^{me} Elisabetta Medici, M. Vincenzo Medici, M. Filippo Medici, M. Felice Medici, M. Giulio Medici, M^{me} Francesca Medici et M^{me} Caterina Maria Strati (« les requérants »), ont saisi la Cour le 30 septembre 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés par M^e G. Sparano, 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 13 mai 2004, la Cour (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.

4. 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 troisième section ainsi remaniée (article 52 § 1). Se prévalant de l'article 29 § 3 de la Convention, le 6 avril 2006 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

5. Les requérants sont nés respectivement en 1931, 1939, 1925, 1926, 1928, 1933, 1924 et 1939 et résident respectivement à Rome, Bianco (Reggio de Calabre) et Reggio de Calabre.

6. Ils ont hérité d'un terrain de 39 280 mètres carrés sis à Reggio de Calabre et enregistré au cadastre, feuille 18, parcelles 149, 150, 151, 152, 153 et 154.

7. Par un arrêté du 16 janvier 1947, le préfet de Reggio de Calabre autorisa l'occupation d'urgence de ce terrain en vue de son expropriation, afin de procéder à la réalisation d'un pôle industriel.

8. Par un arrêté du 22 juillet 1952, le préfet de Reggio de Calabre décréta l'expropriation du terrain en vue de la construction du pôle industriel.

9. Le 26 mai 1954 le *de cuius* des requérants accepta la somme de 19 828 219 ITL à titre d'indemnité d'expropriation et d'occupation. Le 31 mai 1959, il décéda.

10. Le pôle industriel fut par la suite aménagé dans une autre zone de la ville.

11. Par une note du 2 mars 1968, à la suite du constat que le terrain n'avait pas reçu l'affectation prévue par la déclaration d'utilité publique, le ministère de la Fonction publique (« le ministère ») octroya à la mairie de Reggio de Calabre le permis d'y aménager un marché aux agrumes.

12. Par un acte notifié le 16 février 1978, les requérants assignèrent le ministère devant le tribunal de Catanzaro pour faire constater que le terrain n'avait pas reçu l'affectation prévue par la déclaration d'utilité publique. A la lumière de cette considération, ils demandaient en voie principale la rétrocession du terrain et subsidiairement le versement d'un dédommagement pour la perte de celui-ci, diminué de l'indemnité d'expropriation déjà reçue.

13. Le ministère se constitua dans la procédure et excipa la prescription du droit à la rétrocession.

14. Par un jugement déposé au greffe le 13 novembre 1985, le tribunal de Catanzaro accueillit l'exception du ministère et rejeta pour prescription la demande des requérants.

15. Par un acte du 15 janvier 1986, les requérants interjetèrent appel de ce jugement devant la cour d'appel de Catanzaro.

16. Par un arrêt non définitif déposé au greffe le 18 janvier 1987, la cour d'appel de Catanzaro déclara que le terrain n'avait pas été utilisé conformément au décret d'expropriation et que de ce fait les requérants avaient droit à la rétrocession. Toutefois, la restitution du terrain s'avérait

impossible, l'administration ayant réalisé un autre ouvrage sur celui-ci et le principe de l'expropriation indirecte devant être appliqué en l'espèce ; seule une indemnisation était possible. A la lumière de ces considérations, la cour d'appel jugea que les requérants avaient droit à une somme correspondant à la différence entre la valeur vénale du terrain et le montant qu'ils avaient déjà reçu à titre d'indemnité d'expropriation et d'occupation. Par le même arrêt, la cour d'appel ordonna la continuation du procès afin d'évaluer le montant d'une telle indemnisation.

17. Par un arrêt définitif déposé au greffe le 3 mars 1988, la cour d'appel évalua à 6 308 368 000 ITL la valeur vénale du terrain en 1987, et à 259 869 072 ITL la réévaluation au 1987 de la somme déjà reçue par les requérants à titre d'indemnité d'expropriation et d'occupation. A la lumière de ces considérations, la cour d'appel condamna le ministère à verser aux requérants la somme de 6 048 498 928 ITL, plus intérêts.

18. Par un recours notifié le 10 mai 1988, le ministère se pourvut en cassation.

19. Par un arrêt déposé au greffe le 26 juin 1990, la Cour de cassation déclara que le droit à la rétrocession d'un bien exproprié naît par la décision qui l'établit et que, compte tenu des circonstances de l'espèce, la somme que les requérants auraient dû verser afin d'obtenir la restitution du terrain équivalait à la valeur vénale de ce dernier. De ce fait rien n'était dû aux requérants à titre de dédommagement pour la privation du terrain ; une indemnité devait toutefois être versée pour l'indisponibilité de celui-ci. A la lumière de ces considérations, la Cour de cassation renvoya l'affaire devant la cour d'appel de Catanzaro pour que cette dernière détermine l'indemnité à verser aux requérants.

20. Par un acte notifié le 18 décembre 1990, les requérants assignèrent le ministère devant la cour d'appel de Catanzaro, afin d'obtenir l'indemnité découlant de l'indisponibilité du terrain.

21. Par un arrêt déposé au greffe le 4 novembre 1996, la cour d'appel rejeta la demande des requérants, au motif que ceux-ci n'avaient pas prouvé avoir subi un préjudice en raison de l'indisponibilité du terrain.

22. Par un recours notifié le 3 mars 1997, les requérants se pourvurent en cassation.

23. Par un arrêt du 5 décembre 1997, la Cour de cassation accueillit le pourvoi des requérants, au motif que la cour d'appel de Catanzaro n'avait pas suffisamment étayé le raisonnement à la base du rejet de la demande de ceux-ci. Par conséquent, la Cour de cassation renvoya l'affaire devant la cour d'appel de Catanzaro.

24. Par un recours notifié le 25 février 1998, les requérants attaquèrent ce dernier arrêt devant une autre section de la Cour de cassation, faisant valoir que l'affaire aurait dû être renvoyée devant la cour d'appel de Reggio de Calabre.

25. Par un arrêt déposé au greffe le 21 juillet 1998, la Cour de cassation accueille le recours et renvoya l'affaire devant la cour d'appel de Reggio de Calabre.

26. Par un arrêt déposé au greffe le 30 juin 1999, la cour d'appel de Reggio de Calabre condamna le ministère à verser aux requérants une indemnité découlant de l'indisponibilité du terrain, évaluée à 5 976 241 288 ITL, plus intérêts à compter du 26 juin 1990, date du dépôt au greffe du premier arrêt de la Cour de cassation.

27. Par un recours notifié le 26 octobre 1999, le ministère se pourvut en cassation.

28. Par un arrêt déposé au greffe le 18 avril 2000, la Cour de cassation débouta le ministère de son pourvoi.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

29. 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

30. 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 États 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

31. Le Gouvernement ne soulève pas d'exceptions concernant la recevabilité de la présente requête.

32. La Cour 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

33. Le Gouvernement admet que la procédure d'expropriation n'a pas été mise en œuvre dans les termes prévus par la loi et que l'occupation du terrain doit être considérée comme illégale *ab initio*, dans la mesure où ce dernier n'a pas été utilisé conformément au décret d'expropriation.

34. A défaut de l'utilité publique, les requérants auraient en tout état de cause été privés de leur bien par l'effet de la construction de l'ouvrage public et de la transformation irréversible du terrain que cette dernière a entraîné. Cette privation du bien, selon le Gouvernement, n'est que la conséquence du principe de l'expropriation indirecte, que les juridictions nationales ont appliqué.

35. Le Gouvernement soutient que cette situation est conforme à l'article 1 du Protocole n° 1. A cet égard, il fait valoir que le juste équilibre serait respecté. En contrepartie des irrégularités commises par l'administration et notamment de l'absence d'utilité publique, les requérants ont eu droit en effet à une réparation adéquate du préjudice subi, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation en la matière.

36. Se référant à l'affaire *Zubani c. Italie* (arrêt du 7 août 1996, Recueil 1996-IV, §§ 45-46), le Gouvernement conclut que la situation dénoncée est compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1.

b) Les requérants

37. Les requérants font observer que l'expropriation indirecte est un mécanisme qui permet à l'autorité publique d'acquérir un bien en toute illégalité.

38. Ils dénoncent un manque de clarté, prévisibilité et précision des principes et des dispositions appliqués à leur cas au motif qu'un principe jurisprudentiel, tel que celui de l'expropriation indirecte, ne suffit pas à satisfaire au principe de légalité.

2. Appréciation de la Cour

a) Sur l'existence d'une ingérence

39. 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).

40. La Cour relève que, en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions internes ont considéré les requérants comme étant privés de leur bien en raison de la transformation irréversible de celui-ci. 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 de cassation 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).

41. 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).

42. Dès lors, la Cour n'estime pas opportun de fonder son raisonnement sur la simple évaluation du montant de la réparation accordée aux requérants (*Carbonara et Ventura*, précité, § 62).

b) Sur le respect du principe de légalité

43. La Cour renvoie à sa jurisprudence en matière d'expropriation indirecte (*Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, n° 31524/96, CEDH 2000-VI, et *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, *Serrao c. Italie*, n° 67198/01, 13 octobre 2005, *La Rosa et Alba c. Italie* (n° 1), n° 58119/00, 11 octobre 2005, et *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.

44. Dans la présente affaire, la Cour relève qu'en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions italiennes ont considéré les requérants comme privés de leur bien en raison de sa transformation irréversible, 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, les requérants n'ont eu la « sécurité juridique » concernant la privation du terrain que le 18 avril 2000, date à laquelle l'arrêt de la Cour de cassation a été déposé au greffe.

45. 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 du 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.

46. 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.

47. 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

48. 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. »

49. A titre de préjudice matériel, les requérants demandent d'abord un dédommagement de 20 415 867,69 EUR, égal à la valeur vénale actuelle du terrain, ainsi que la somme de 6 819 728,35 à titre d'indemnisation pour non-jouissance du terrain.

50. En outre, ils sollicitent le versement des sommes de 14 258 640 EUR à titre d'indemnisation pour l'impossibilité de bâtir sur le terrain, de 2 603 903,27 EUR pour la plus-value apportée par l'ouvrage public réalisé sur le terrain, et de 2 004 385 EUR pour la destruction des œuvres existant sur le terrain au cours des travaux.

51. A titre de préjudice moral, les requérants sollicitent le versement de 200 000 EUR par personne.

52. Enfin, les requérants demandent 28 460 EUR par personne pour frais de procédure devant les juridictions internes et la Cour.

53. Quant au préjudice matériel, le Gouvernement fait valoir que la somme reçue par les requérants à l'issue de la procédure devant les juridictions internes constitue une réparation adéquate de ce préjudice et estime qu'en tout état de cause les sommes réclamées par les requérants seraient excessives.

54. 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 à titre d'indemnisation du dommage moral est subordonné à l'épuisement du remède Pinto.

55. Enfin, le Gouvernement observe que les sommes réclamées pour frais et dépenses sont excessives.

56. 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 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 5 octobre 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Fatoş ARACI
Greffière adjointe

Boštjan M. ZUPANČIČ
Président