



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE TRAPANI LOMBARDO ET AUTRES c. ITALIE

(Requête n° 25106/03)

ARRÊT

STRASBOURG

16 novembre 2006

DÉFINITIF

16/02/2007

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 Trapani Lombardo 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,

V. ZAGREBELSKY,

M^{me} A. GYULUMYAN,

M. E. MYJER,

M^{mes} I. ZIEMELE,

I. BERRO-LEFEVRE, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 24 octobre 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 25106/03) dirigée contre la République italienne et dont huit ressortissants de cet État, M. Antonio Trapani Lombardo 1 (« le premier requérant »), M^{me} Maria Concetta Trapani Lombardo 1 (« la deuxième requérante »), M^{me} Blandina Sarlo (« la troisième requérante »), M^{me} Emilia Sabatini (« la quatrième requérante »), M^{me} Maria Concetta Trapani Lombardo 2 (« la cinquième requérante »), M. Vincenzo Trapani Lombardo (« le sixième requérant »), M^{me} Maria Cristina Nesci (« la septième requérante ») et M. Antonio Trapani Lombardo 2 (« le huitième requérant »), ont saisi la Cour le 6 août 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 N. Paoletti, avocat à Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I. M. Braguglia, et par son coagent adjoint, M. N. Lettieri.

3. Le 4 mars 2005, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant de l'article 29 § 3 de la Convention, 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 1952, 1954, 1921, 1930, 1953, 1950, 1926 et 1949 et résident respectivement à Reggio de Calabre et à Rome

5. Les requérants ont hérité de trois personnes différentes (« les *de cujus* ») un terrain constructible de 945 mètres carrés sis à Reggio de Calabre et enregistré au cadastre, feuille 103, parcelle 63.

6. Par deux arrêtés des 31 mars 1969 et 25 octobre 1973, le département régional du Ministère des travaux publics (*Provveditorato regionale alle opere pubbliche del Ministero dei lavori pubblici*) approuva le projet de construction d'une école sur le terrain des trois *de cujus*.

7. Par un arrêté du 9 janvier 1974, le Préfet de Reggio de Calabre autorisa la municipalité de Reggio de Calabre à occuper d'urgence le terrain des trois *de cujus*, pour une période maximale de deux ans à compter de l'occupation matérielle, en vue de son expropriation pour cause d'utilité publique, afin de procéder à la construction de l'école.

8. Le 20 février 1974, la municipalité procéda à l'occupation matérielle d'une partie seulement de ce terrain, à savoir 934 mètres carrés, et entama les travaux de construction, qui se conclurent le 18 septembre 1976 en ce qui concerne la première partie de l'école.

9. Par un acte d'assignation notifié le 11 novembre 1982, les quatre premiers requérants, qui étaient les héritiers des deux premiers *de cujus* entre-temps décédés, et le troisième *de cujus* introduisirent une action en dommages-intérêts à l'encontre de la municipalité devant le tribunal de Reggio de Calabre. Ils faisaient valoir que l'occupation du terrain était illégale, au motif qu'elle 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. Ils réclamaient notamment une somme correspondant à la valeur marchande du terrain, assortie d'intérêts et réévaluation.

10. Au cours du procès, une expertise fut déposée au greffe. Selon l'expert, la valeur marchande du terrain en 1976, à savoir au moment de sa transformation irréversible, était de 93 400 000 ITL, soit 100 000 ITL le mètre carré.

11. Par un jugement déposé au greffe le 3 novembre 1990, le tribunal statua que la propriété du terrain avait été transférée à l'administration en vertu du principe de l'expropriation indirecte, qui devait désormais passer pour consolidé dans le cadre de la jurisprudence de la Cour de cassation. Une telle privation du terrain constituait un fait illicite, qui rentrait en tant que tel dans le champ d'application de l'article 2 043 du code civil, prévoyant un

délai de prescription de cinq ans pour réclamer des dommages-intérêts. A la lumière de ces considérations, le tribunal décida que le droit au dédommagement pour la perte du terrain devait être considéré comme prescrit, étant donné que l'action en justice avait été introduite plus de cinq ans après le 18 septembre 1976, date de la transformation irréversible du terrain.

12. Entre-temps, le troisième *de cujus* était décédé, les quatre derniers requérants étant ses héritiers.

13. Par un acte notifié le 1^{er} mars 1991, les requérants interjetèrent appel de ce jugement devant la cour d'appel de Reggio de Calabre, faisant notamment valoir que le délai de prescription à appliquer en l'espèce était de dix ans.

14. Par un arrêt déposé au greffe le 31 décembre 1991, la cour d'appel accueillit l'appel, faisant notamment valoir que, conformément à la dernière jurisprudence de la Cour de cassation en la matière, le délai de prescription en l'espèce était de dix ans et non pas de cinq ans. La cour d'appel condamna donc la municipalité à verser aux requérants une somme correspondant à la valeur marchande de la partie de terrain qui avait été occupée, indexée au jour du prononcé, à savoir 430 835 520 ITL, plus intérêts.

15. Par un acte du 4 décembre 1992, la municipalité se pourvut en cassation, faisant valoir que le délai de prescription en l'espèce était de cinq ans et non pas de dix ans.

16. Par un arrêt déposé au greffe le 17 avril 1996, la Cour de cassation accueillit le pourvoi de la municipalité, au motif que, conformément à son arrêt n° 12 546 de 1992 rendu en sections unies, la privation d'un terrain par l'effet de l'expropriation indirecte constitue un fait illicite, en tant que tel soumis à un délai de prescription de cinq ans. A la lumière de ces considérations, la Cour de cassation cassa l'arrêt de la cour d'appel, renvoyant l'affaire devant la cour d'appel de Messine.

17. Par un acte d'assignation notifié le 27 mars 1997, la municipalité assigna les requérants devant la cour d'appel de Messine, faisant valoir que leur droit au dédommagement devait être considéré comme prescrit, compte tenu du délai de prescription de cinq ans.

18. Par un arrêt déposé au greffe le 8 mars 1999, la cour d'appel accueillit la demande de la municipalité et déclara que le droit des requérants à l'obtention d'un dédommagement pour la perte de leur terrain était prescrit.

19. Par un recours notifié le 26 avril 2000, les requérants se pourvurent en cassation envers l'arrêt de la cour d'appel de Messine.

20. Par un arrêt déposé au greffe le 7 mars 2003, la Cour de cassation débouta les requérants de leur pourvoi.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

21. Le droit et la pratique internes pertinents se trouvent décrits 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

22. 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

23. Le Gouvernement ne soulève pas d'exceptions concernant la recevabilité de ce grief.

24. La Cour constate que le grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle 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

1. Thèses des parties

a) Le Gouvernement

25. Le Gouvernement fait valoir qu'en l'espèce l'absence d'indemnisation pour la perte du terrain résulte de l'inertie des requérants, qui n'ont pas introduit une action en dommages-intérêts à l'encontre de la municipalité dans le délai prévu par le droit interne.

b) Les requérants

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

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

28. Les requérants 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.

29. En outre, ils observent qu'ils ont été privés de leur terrain en l'absence de toute indemnisation, en raison de l'application rétroactive à leur affaire de la prescription en cinq ans du droit au dédommagement.

2. Appréciation de la Cour**a) Sur l'existence d'une ingérence**

30. 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).

31. 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 sa transformation irréversible. 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 déposé au greffe le 7 mars 2003 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).

32. 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).

33. 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 et Ventura*, précité, § 62).

b) Sur le respect du principe de légalité

34. 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*, précité ; 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.

35. Dans la présente affaire, la Cour relève qu'en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions internes 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 7 mars 2003, date à laquelle le dernier arrêt de la Cour de cassation a été déposé au greffe.

36. 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.

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

38. 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.

39. Dès lors, 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

40. Les requérants se plaignent de l'application rétroactive au cas d'espèce des principes jurisprudentiels de l'expropriation indirecte et de la prescription en cinq ans du droit à l'obtention du dédommagement y relatif. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, qui, en ses passages pertinents, dispose :

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

41. Le Gouvernement ne soulève pas d'exceptions concernant la recevabilité de ce grief.

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

43. La Cour vient de constater, sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, que la situation dénoncée par les requérants n'est pas conforme au principe de légalité. Eu égard aux motifs ayant amené la Cour à ce constat de violation (paragraphe 35 à 39 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

44. 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. »

45. S'agissant du préjudice matériel, les requérants demandent en voie principale la restitution du terrain et le versement de la somme de 907 965,27 EUR à titre d'indemnité d'occupation et d'indemnité pour non - jouissance du terrain.

46. En voie subsidiaire, dans le cas où une telle restitution ne serait pas possible, faisant notamment référence aux affaires *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50) (arrêt du 31 octobre 1995, série A n° 330-B), *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), les requérants sollicitent d'abord le versement d'un dédommagement de 361 269,64 EUR, égal à la valeur marchande actuelle du terrain, ainsi que d'une indemnité d'occupation de 22 797,17 EUR.

47. De plus, ils demandent 885 168,10 EUR à titre d'indemnisation pour la non-jouissance du terrain et 277 070,54 EUR pour la plus-value apportée au terrain par les ouvrages publics y construits.

48. A titre de préjudice moral, les requérants demandent 160 000 EUR.

49. Enfin, ils sollicitent le versement de 41 703,50 EUR, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et contributions à la caisse de prévoyance des avocats (CPA) en sus, pour les frais de la procédure à Strasbourg.

50. Quant au préjudice matériel, le Gouvernement conteste d'emblée les modalités de calcul du dommage matériel employées dans les arrêts sur la satisfaction équitable *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie* (précité) et *Carbonara et Ventura c. Italie* (précité).

51. En outre, le Gouvernement fait valoir que les sommes réclamées par les requérants seraient excessives et conteste les modalités de calcul de celles-ci

52. 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.

53. Quant aux frais de la procédure devant la Cour, le Gouvernement soutient que les requérants n'ont pas étayé leur demande

54. 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* qu'il n'y a pas lieu d'examiner au fond 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 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* au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 16 novembre 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER
Greffier

Boštjan M. ZUPANČIČ
Président