



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE MOREA c. ITALIE

(Requête n° 69269/01)

ARRÊT

STRASBOURG

25 janvier 2007

DÉFINITIF

25/04/2007

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 Morea c. Italie,

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

MM. B.M. ZUPANČIČ, *président*,

C. BÎRSAN,

V. ZAGREBELSKY,

M^{me} A. GYULUMYAN,

M. E. MYJER,

M^{mes} I. ZIEMELE,

I. BERRO-LEFÈVRE, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 4 janvier 2007,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 69269/01) dirigée contre la République italienne et dont trois ressortissants de cet État, M. Mario Morea, M. Cesare Morea et M^{me} Paola Morea (« les requérants »), ont saisi la Cour le 11 mai 2001 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^{es} A. Agostinacchio et S. Basso, avocats à Bari. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I. M. Braguglia, son coagent, M. F. Crisafulli, et son coagent adjoint, M. N. Lettieri.

3. Le 11 mai 2004, 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 1944, 1928 et 1930 et résident respectivement à Mottola (Tarente) et Putignano (Bari).

5. Les requérants étaient propriétaires d'un terrain constructible sis à Mottola et enregistré au cadastre, feuille 97, parcelles 173, 174, 195, 229 et 254.

6. Par un arrêté du 19 décembre 1985, le conseil municipal de Mottola autorisa la société coopérative L.C. (« la société coopérative ») à occuper d'urgence une partie de ce terrain, à savoir 7 039 mètres carrés, en vue de son expropriation pour cause d'utilité publique, afin de procéder à la construction d'habitations à loyer modéré.

7. Le 15 mars 1986, la société coopérative procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction.

1. La procédure devant les juridictions administratives

8. Par un recours notifié le 29 mars 1986, les requérants introduisirent devant le tribunal administratif régional des Pouilles (« TAR ») une action visant à contester la légalité de l'arrêté du conseil municipal de Mottola du 19 décembre 1985.

9. Par un jugement déposé au greffe le 10 avril 1989, le TAR accueillit le recours et annula la mesure attaquée, au motif que cette dernière avait été adoptée par le conseil municipal et non pas par le maire, comme prévu par la loi.

10. Il ressort du dossier que ce jugement n'a pas été attaqué devant les juridictions internes compétentes et, par conséquent, a acquis force de chose jugée.

2. La procédure devant les juridictions civiles

11. Le 11 janvier 1990, la société coopérative termina la construction des habitations à loyer modéré sur le terrain des requérants.

12. Par un acte d'assignation notifié le 14 février 1990, les requérants introduisirent devant le tribunal de Tarente une action en dommages-intérêts à l'encontre de la municipalité de Mottola et de la société coopérative.

13. Ils faisaient valoir que l'occupation était illégale *ab initio*, compte tenu de la décision du TAR. Toutefois, se référant à la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte, ils estimaient 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 les dommages-intérêts. A la lumière de ces considérations, ils réclamaient un dédommagement pour la perte du terrain.

14. Une expertise ordonnée par le tribunal fut déposée au greffe au cours du procès. Selon l'expert, la société coopérative avait occupé au total 7 046 mètres carrés du terrain des requérants et la valeur marchande de celui-ci en janvier 1990 était de 100 000 ITL le mètre carré.

15. Par un jugement déposé au greffe le 17 février 1995, le tribunal de Tarente déclara que le terrain avait été occupé illégalement depuis le début.

16. Toutefois, les requérants devaient se considérer comme privés de leur bien à compter du 11 janvier 1990, par l'effet de la construction des ouvrages publics, en vertu du principe de l'expropriation indirecte. Dès lors,

ils avaient droit à un dédommagement égal à la valeur marchande du terrain en janvier 1990 réévaluée au jour du prononcé, à savoir 901 888 000 ITL, plus intérêts.

17. En outre, le tribunal condamna la municipalité et la société coopérative à verser aux requérants une indemnisation découlant de l'impossibilité d'utiliser le terrain dans la période comprise entre le début de l'occupation du terrain et la fin des travaux.

18. Par deux actes notifiés respectivement les 12 et 24 juillet 1995, la société coopérative et la municipalité de Mottola interjetèrent appel de ce jugement devant la cour d'appel de Lecce.

19. Par un arrêt déposé au greffe le 29 novembre 1997, la cour d'appel, compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi budgétaire n° 662 de 1996, réduisit à 387 556 115 ITL, plus intérêts et réévaluation, le montant du dédommagement à verser aux requérants pour la perte du terrain.

20. Quant à l'indemnisation découlant de l'impossibilité d'utiliser le terrain, celle-ci fut réduite aussi, étant calculée sur la base de la somme reconnue à titre de dédommagement pour la perte du terrain.

21. Par un recours notifié respectivement les 8 et 11 janvier 1999, les requérants se pourvurent en cassation, contestant l'application à leur cause de la loi n° 662 de 1996.

22. Par un arrêt déposé au greffe le 17 novembre 2000, la Cour de cassation débouta les requérants de leur pourvoi, reconnaissant l'applicabilité en l'espèce de la loi budgétaire n° 662 de 1996.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

23. 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

24. 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

25. Le Gouvernement soulève une exception de tardiveté, faisant valoir que le délai de six mois aurait commencé à courir soit le 1^{er} janvier 1997, date de l'entrée en vigueur de la loi n° 662 de 1996, soit le 29 novembre 1997, date du dépôt au greffe de l'arrêt de la cour d'appel par lequel la loi en question a été appliquée à la présente affaire, soit le 30 avril 1999, date du dépôt au greffe de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 148 de 1999, par lequel cette dernière juridiction a confirmé la légalité de cette loi. A l'appui de ses allégations, le Gouvernement cite l'affaire *Miconi c. Italie* (*Miconi c. Italie* (déc.), n° 66432/01, 6 mai 2004).

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

27. La Cour rappelle qu'elle a rejeté des exceptions semblables dans les affaires *Serrao c. Italie* (n° 67198/01, 13 octobre 2005), *Binotti c. Italie* (n° 2) (n° 71603/01, 13 octobre 2005) et *Janes Carratù c. Italie*, (n° 68585/01, 3 août 2006). Elle n'aperçoit aucun motif de déroger à ses précédentes conclusions et rejette donc l'exception en question.

28. 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

29. 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.

30. Premièrement, il y aurait utilité publique, ce qui ne serait pas remis en cause par le jugement du TAR qui avait pour objet l'arrête autorisant l'occupation d'urgence du terrain.

31. 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.

33. 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.

34. 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.

35. Toutefois, compte tenu de ce que le terrain a été transformé de manière irréversible par la construction d'un ouvrage d'utilité publique, la restitution du terrain n'est plus possible.

36. 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 l'emporte sur l'intérêt des particuliers, lorsque l'ouvrage public a été réalisé (transformation du terrain) et qu'il répond à l'utilité publique.

37. 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 les intéressés.

38. Compte tenu de ce 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, l'indemnisation peut être inférieure au préjudice subi.

39. La fixation du montant de l'indemnité en cause rentre dans la marge d'appréciation laissée aux États pour fixer une indemnisation qui soit raisonnablement en rapport avec la valeur du bien. Le Gouvernement rappelle en outre que l'indemnité telle que plafonnée par la loi budgétaire n° 662 de 1996 est en tout cas supérieure à celle qui aurait été accordée si l'expropriation avait été régulière.

40. A la lumière de ces considérations, le Gouvernement conclut que le juste équilibre a été respecté et que la situation dénoncée est compatible à tous points de vue avec l'article 1 du Protocole n° 1.

b) Les requérants

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

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

2. *Appréciation de la Cour*

a) *Sur l'existence d'une ingérence*

43. 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).

44. 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).

45. 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).

46. 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*

47. 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.

48. 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 la transformation irréversible de celui-ci, 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 17 novembre 2000, date à laquelle l'arrêt de la Cour de cassation a été déposé au greffe.

49. 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.

50. 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.

51. 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.

52. 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

53. 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 :

« 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 (...) »

54. Le Gouvernement fait notamment valoir que l'application au cas d'espèce du critère d'évaluation du dédommagement introduit par la loi n° 662 de 1996 n'aurait pas constitué une entrave à l'exigence de garantir un

juste équilibre entre le sacrifice imposé aux particuliers et la compensation octroyée à ceux-ci.

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

56. 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 (paragrophes 48 à 52 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 (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

57. 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. »

58. A titre de préjudice matériel, les requérants demandent d'abord la somme de 163 793,51 EUR, égale à la différence entre la valeur marchande du terrain et le dédommagement évalué aux termes de la loi n° 662 de 1996.

59. En outre, ils sollicitent le versement d'une somme égale à la différence entre l'indemnité d'occupation calculée par le tribunal et celle reconnue par la cour d'appel.

60. Dans les observations présentées à la suite de la communication de la requête au Gouvernement, les requérants n'ont pas demandé le versement de sommes à titre de préjudice moral et de frais de procédure.

61. Quant au préjudice matériel, 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).

62. En outre, le Gouvernement fait valoir que les requérants ont déjà obtenu le versement d'un dédommagement pour la perte du terrain à la suite de l'arrêt de la cour d'appel.

63. 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.

64. 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 25 janvier 2007 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Fatoş ARACI
Greffière adjointe

Boštjan M. ZUPANČIČ
Président