



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE VELOCCI c. ITALIE

(Requête n° 1717/03)

ARRÊT

STRASBOURG

18 mars 2008

DÉFINITIF

18/06/2008

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 Velocci c. Italie,

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

Françoise Tulkens, *présidente*,

Antonella Mularoni,

Ireneu Cabral Barreto,

Rıza Türmen,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović, *juges*,

et de Sally Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 26 février 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 1717/03) dirigée contre la République italienne et dont deux ressortissants de cet État, M. Pietro Velocci et M^{me} Clelia Velocci (« les requérants »), ont saisi la Cour le 3 janvier 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^{es}. B. Forte et E. di Stefano, avocats à Sora. 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 10 novembre 2004, la Cour a décidé de communiquer la requête 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.

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

4. Les requérants sont nés respectivement en 1925 et 1947 et résident à Monte San Giovanni Campano.

5. Les requérants étaient copropriétaires d'un terrain de 37 670 mètres carrés sis à Monte San Giovanni Campano et enregistré au cadastre, feuille 27, parcelles 80, 81, 82, 91 et 263.

6. Par un arrêté préfectoral du 8 septembre 1976, la municipalité fut autorisée à occuper d'urgence une partie du terrain des requérants, à savoir 2 673 mètres carrés, pour une période maximale de cinq ans, afin d'y construire une route.

7. Le 25 octobre 1976, la municipalité procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction.

8. Par un acte d'assignation notifié le 27 juillet 1988, la requérante assigna la municipalité de Monte San Giovanni Campano devant le tribunal de Frosinone. Elle faisait 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 de la route s'étaient terminés sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle du terrain et au paiement d'une indemnité. Elle réclamait une somme correspondant à la valeur marchande du terrain.

9. Au cours de la procédure, le tribunal ordonna une expertise. Le 15 mai 1990, l'expert déposa son rapport au greffe du tribunal. Selon le rapport, le terrain désormais divisé en trois parties était destiné à des cultures et sa valeur marchande était de 8 000 ITL (4,2 EUR) au mètre carré. Il estimait que le fond non exproprié avait subi une dépréciation de 3 % et chiffrait l'indemnité à verser aux requérants à 31 500 000 ITL, soit 16 268,39 EUR (dont notamment 10 948,89 EUR pour l'indemnité d'expropriation et 5 319,51 EUR pour la dépréciation du fond non exproprié).

10. Le 10 janvier 1994, M. Velocci se constitua dans la procédure devant le tribunal de Frosinone.

11. Le 11 janvier 2001, une expertise supplémentaire fut déposée au greffe. L'expert calcula l'indemnité due en fonction de la loi n° 662 de 1996, entre-temps entrée en vigueur. La somme due à M^{me} Velocci, copropriétaire du terrain à raison d'un quart, était de 8 253 505 ITL (à savoir 4 262,58 EUR) et la somme due à M. Velocci, copropriétaire du terrain à raison de trois quarts, était de 24 760 515 ITL (à savoir 12 787,74 EUR).

12. Par une décision déposée au greffe le 8 mars 2002, le tribunal de Frosinone jugea que les requérants devaient se considérer comme privés de leur terrain par l'effet de la construction de l'ouvrage public, malgré l'illégalité de l'occupation, et ceci en application du principe de l'expropriation indirecte. Par conséquent, le tribunal condamna la municipalité à verser à M^{me} Velocci 4 262,58 EUR, plus intérêts et réévaluation, et à M. Velocci, 12 787,74 EUR, plus intérêts et réévaluation à compter du 11 janvier 2001. Cette décision est devenue définitive le 4 juillet 2002.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNE PERTINENT

13. 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 DE LA CONVENTION

14. 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

15. Le Gouvernement a affirmé que la requête a été introduite tardivement dans la mesure où les requérants se plaignent de ce que le montant du dédommagement a été calculé au sens de la loi n° 662 de 1996. Il estime en effet que le délai de six mois prévu à l'article 35 § 1 de la Convention a commencé à courir soit le 1^{er} janvier 1997, à savoir à la date de l'entrée en vigueur de cette loi, soit à la date du dépôt au greffe de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 148 du 26 avril 1999, par lequel cette dernière juridiction a confirmé la légalité de la disposition en question. A l'appui de ses allégations, le Gouvernement cite l'affaire *Miconi c. Italie* ((déc.), n° 66432/01, 6 mai 2004).

16. Les requérants font notamment valoir que, d'une part, pour le calcul du délai de six mois, la décision à prendre en considération est celle du tribunal de Frosinone devenue définitive le 4 juillet 2002 et que, d'autre part, la Cour a déjà rejeté des exceptions similaires dans plusieurs affaires (voir *Donati c. Italie*, n° 63242/00 (déc.), 13 mai 2004 ; *Maselli c. Italie* (déc.), n° 63866/00, du 1^{er} avril 2004 ; *Chirò c. Italie (n° 2)* (déc.), n° 65137/01, du 27 mai 2004).

17. La Cour rappelle qu'elle a rejeté des exceptions semblables dans les affaires *Santinelli et autres c. Italie* (n° 65141/01, (déc.),

23 septembre 2004) et *Emanuele Calandra c. Italie* (n° 71310/01, (déc.), 9 décembre 2004) ainsi que dans celles indiquées au paragraphe 16 ci-dessus. Elle n'aperçoit aucun motif de déroger à ses précédentes conclusions et rejette donc l'exception en question.

18. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il y a donc lieu de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) Le Gouvernement

19. Le Gouvernement fait observer qu'en l'espèce il s'agit d'une occupation de terrain dans le cadre d'une procédure administrative reposant sur une déclaration d'utilité publique. Toutefois, 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.

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

21. 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.

22. 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.

23. A cet égard, le Gouvernement rappelle que la jurisprudence de la Cour a reconnu que la notion de loi comprend les principes généraux énoncés ou impliqués par elle (*Winterwerp c. Pays-Bas*, arrêt du 24 octobre 1979, série A n° 33 § 45 ; *Kruslin c. France* n°11801/85, arrêt du 24 avril 1990 série A 176-A ; *Huving c. France* n°11105/84, arrêt du 24 avril 1990 série A 176-B ; *Maestri c. Italie* n°39748/98, 17 février 2004 ; *N. F. c. Italie* 37119/97, 2 août 2001) ainsi que du droit non écrit (*Sunday Times c. Royaume-Uni* (n°1), arrêt du 26 avril 1979, série A n° 30, § 47).

24. 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.

25. Le Gouvernement rappelle que dans l'affaire *Forrer-Niedenthal c. Allemagne* (arrêt du 20 février 2003), la Cour a considéré une loi allemande de 1997 comme suffisante, malgré son imprévisibilité manifeste, pour fournir une base légale aux décisions qui ont privé la requérante de toute protection contre l'atteinte portée à sa propriété. Il demande à la Cour de suivre la même approche pour la présente affaire.

26. S'agissant de la qualité de la loi, le Gouvernement reconnaît que le fait qu'un arrêté d'expropriation n'ait pas été adopté est en soi un manquement aux règles qui président à la procédure administrative.

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

28. 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.

29. 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.

30. 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 régissent la procédure administrative, l'indemnisation peut être inférieure au préjudice subi.

31. 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 en cause est en tout cas supérieure à celle qui aurait été accordée si l'expropriation avait été régulière.

32. A la lumière de ces considérations et en se référant aux affaires *Ogis-Institut Stanislas, Ogec St. Pie X et Blanche de Castille et autres c. France* (requêtes n^{os} 42219/98 et 54563/00, 24 mai 2004), et à l'affaire *Bäck c. Finlande* (n^o 37598/97, 20 juillet 2004), 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^o 1.

b) Les requérants

33. Les requérants rappellent qu'ils ont été privés de leur bien en vertu du principe de l'expropriation indirecte et demandent 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^o 31524/96, CEDH 2000-VI) et *Carbonara et Ventura c. Italie* (n^o 24638/94, 30 mai 2000,

CEDH 2000-VI), ils observent 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 État de droit.

34. Enfin, quant à l'indemnisation, les requérants observent qu'il n'y a pas eu de « réparation » du préjudice subi en raison de l'application de la loi n° 662 de 1996.

2. *Appréciation de la Cour*

a) *Sur l'existence d'une ingérence*

35. Les parties s'accordent pour dire qu'il y a eu « privation de la propriété »

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 Frosinone a considéré les requérants comme étant privés de leur 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 ; *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 ; *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*, 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 ; *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 aux 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 et 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 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 par le patrimoine public a été consacrée. Par conséquent, les requérants n'ont eu la « sécurité juridique » concernant la privation du terrain que le 4 juillet 2002, date à laquelle le jugement du tribunal de Frosinone 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'en contrepartie, une indemnité soit mise à la disposition des intéressés.

43. S'agissant de l'indemnité, la Cour constate que l'application de la loi n° 662 de 1996 a eu pour effet de priver les requérants d'une réparation intégrale 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.

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

46. Les requérants affirment avoir subi un préjudice dans la mesure où la loi n° 662 du 23 décembre 1996 a été appliquée à leur procédure.

47. La Cour rappelle que lors de la communication de l'affaire, elle a estimé que les requérants se plaignaient en substance d'un défaut de 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 (...) »

A. Sur la recevabilité

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

B. Sur le fond

49. Le Gouvernement fait 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 au particulier et la compensation octroyée à celui-ci.

50. 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 la Cour à ce constat de violation (paragraphe 40 à 45 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément 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).

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

51. 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. »

Dommages et frais et dépens

52. S'agissant du préjudice matériel, les requérants réclament 85 000 euros (EUR) dont 25 000 EUR pour la valeur marchande du terrain et 60 000 EUR pour la dépréciation de la surface de terrain non expropriée. Cette somme a été calculée sur la base du rapport rendu par un expert commis par les requérants.

53. En outre, les requérants sollicitent le versement des sommes, sans toutefois les chiffrer, pour la plus-value découlant de la construction de l'ouvrage public, pour le manque à gagner et pour l'impossibilité d'exploiter le terrain autrement que pour l'activité agricole.

54. M. Velocci demande également un dédommagement d'un montant à déterminer par un expert pour la perte de la valeur ou de la rentabilité de son activité agricole à la suite de l'expropriation et du démembrement de la propriété.

55. Le Gouvernement observe que les prétentions chiffrées sont disproportionnées, fondées sur des critères non clairs et calculées de façon arbitraire dans la mesure où elles se basent sur une expertise commanditée par les requérants eux mêmes. Enfin, le Gouvernement affirme que, si les requérants ont droit à une indemnité, celle-ci doit être calculée sur la base de l'expertise technique ordonnée par le tribunal de Frosinone.

56. Quant aux demandes non chiffrées, le Gouvernement observe, d'une part, que l'administration a construit à ses frais une route sans aucune valeur marchande et, d'autre part, que la construction de la route a amélioré le terrain non exproprié dans la mesure où celui-ci est devenu plus accessible. Il y aurait donc lieu de rejeter ces prétentions.

57. Le Gouvernement souligne enfin que la demande de M. Velocci n'est pas étayée et se confond avec la dépréciation de la surface de terrain non expropriée. Il souligne ainsi que l'expropriation ne saurait avoir un impact significatif sur la productivité de l'exploitation agricole dans la mesure où la portion de terrain expropriée est dérisoire par rapport à la surface totale du terrain : l'expropriation concerne 2 673 mètres carrés de la surface totale qui s'éleva à 37 670 mètres carrés. En outre, il souligne que les travaux ont influencé l'activité agricole de façon positive puisqu'ils ont amélioré l'accès à la propriété non expropriée.

58. Quant au préjudice moral, les requérants sollicitent une somme d'au moins 20 000 EUR chacun.

59. Le Gouvernement affirme que le montant demandé est excessif compte tenu de la surface expropriée et des avantages apportés aux requérants par la construction de la route.

60. Enfin, les requérants demandent le remboursement des frais de procédure encourus devant la Cour, s'élevant à 10 000 EUR, augmentés de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des contributions à la caisse de prévoyance des avocats (CPA).

61. Selon le Gouvernement, les sommes demandées sont excessives en raison de la simplicité de la procédure.

62. 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 pour le Gouvernement et les requérants de parvenir 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 séparément 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* à la présidente de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 18 mars 2008 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé
Greffière

Françoise Tulkens
Présidente