



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

DEUXIÈME SECTION

**AFFAIRE SARNELLI c. ITALIE**

*(Requête n° 37637/05)*

ARRÊT

STRASBOURG

17 juillet 2008

**DÉFINITIF**

***17/10/2008***

*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 Sarnelli c. Italie,**

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

Françoise Tulkens, *présidente*,

Ireneu Cabral Barreto,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş, *juges*,

et de Sally Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 24 juin 2008,

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

## PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 37637/05) dirigée contre la République italienne et dont une ressortissante de cet Etat, M<sup>me</sup> Maria Rosaria Sarnelli (« la requérante »), a saisi la Cour le 4 octobre 2005 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée par M<sup>e</sup> Raffaele de Vito, avocat à Naples. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. R. Adam, et pas son co-agent adjoint, M. N. Lettieri.

3. Le 11 avril 2006, la Cour a déclaré la requête partiellement irrecevable et a décidé de communiquer les griefs tirés de l'article 1 du Protocole n° 1 et de l'article 6 § 1 (équité de la procédure) au Gouvernement. Se prévalant des dispositions 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. La requérante est née en 1944 et réside à Naples.

5. La requérante était copropriétaire avec vingt-deux autres personnes (« les copropriétaires ») d'un terrain constructible de 10 004 mètres carrés sis à Villaricca (Naples) et enregistré au cadastre, feuille 2, parcelles 133 et 208. Elle possédait une quote-part équivalant à 3 125 mètres carrés.

6. Par un arrêté du 24 juillet 1981, la municipalité de Villaricca ordonna l'occupation d'urgence de ce terrain en vue de son expropriation, afin de procéder à la construction d'une école et d'habitations.

7. Le 16 septembre 1981, l'administration procéda à l'occupation matérielle du terrain.

8. Par un acte d'assignation du 19 janvier 1990, la requérante introduisit devant le tribunal de Naples une action en dommages-intérêts à l'encontre de la municipalité de Villaricca. Elle fit valoir que l'occupation du terrain était illégale, étant donné que celle-ci s'était poursuivie au-delà de la période autorisée, sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle et au paiement d'une indemnité. Elle demandait notamment un dédommagement égal à la valeur marchande du terrain, ainsi qu'une indemnité d'occupation.

9. Les autres copropriétaires se constituèrent dans la procédure. La municipalité de Villaricca se constitua aussi dans la procédure, faisant notamment valoir que le tribunal de Naples n'était pas compétent pour l'affaire.

10. Au cours du procès, deux expertises furent déposées au greffe.

Dans la première expertise, l'expert évalua à 69,72 EUR le mètre carré la valeur marchande du terrain en 1992.

Dans la deuxième expertise, l'expert déclara que la transformation irréversible du terrain avait eu lieu le 31 décembre 1991. En outre, il évalua à 745 774 590 ITL le dédommagement global pour la perte du terrain calculé aux termes de la loi n° 662 de 1996, entre-temps entrée en vigueur, et à 232 887 379 ITL la partie de ce dédommagement destinée à la requérante.

11. Par un jugement non définitif déposé au greffe le 27 février 1997, le tribunal rejeta l'exception d'incompétence soulevée par la municipalité et ordonna la continuation du procès.

12. Par un jugement définitif du 30 juillet 2002, le tribunal déclara que la propriété du terrain avait été transférée à l'administration en raison de la transformation irréversible de celui-ci, en vertu du principe de l'expropriation indirecte. A la lumière de ces considérations, le tribunal condamna la municipalité de Villaricca à verser à la requérante la somme de 120 324,72 EUR, plus intérêts et réévaluation, à titre de dédommagement pour la perte du terrain calculé au sens de la loi n° 662 de 1996, ainsi qu'une indemnité d'occupation égale au montant des intérêts sur ledit dédommagement pour la période comprise entre le 16 novembre 1981 et le 31 décembre 1991.

13. Par un acte notifié les 31 janvier et 14 février 2003, la municipalité de Villaricca interjeta appel de ce dernier jugement devant la cour d'appel de Naples, faisant notamment valoir que le terrain en question avait été formellement exproprié par un arrêté du 24 mai 1983.

14. Par un arrêt déposé au greffe le 5 avril 2004, la cour d'appel déclara que le terrain de la requérante avait été formellement exproprié et que par conséquent le principe de l'expropriation indirecte ne pouvait pas être

appliqué au cas d'espèce. Elle établit également que la valeur vénale globale du terrain au moment de l'expropriation était de 258 303,28 EUR, soit 25,82 EUR le mètre carré.

15. A la lumière de ces considérations, la cour d'appel condamna la municipalité de Villaricca à verser à la requérante et aux autres copropriétaires une indemnité d'expropriation globale de 129 667 EUR, calculée aux termes de la loi n° 359 de 1992, ainsi qu'une indemnité d'occupation globale de 11 886,14 EUR. Il ressort du dossier que la partie de cette indemnité d'expropriation destinée à la requérante s'élève à 40 520 EUR.

16. Selon la requérante, cet arrêt a acquis force de chose jugée le 21 mai 2005.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

17. Le droit et la pratique internes pertinents figurent dans l'arrêt *Scordino c. Italie (n° 1)* ([GC], n° 36813/97, CEDH 2006-...).

Par l'arrêt n° 348 du 22 octobre 2007, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnel l'article 5*bis* du décret n° 333 de 1992, tel que modifié par la loi n° 359 de 1992, quant aux critères utilisés pour calculer le montant de l'indemnisation. La Cour Constitutionnelle a aussi indiqué au législateur les critères à prendre en compte pour une éventuelle nouvelle loi, en faisant référence à la valeur vénale du bien.

La loi de finances n° 244 du 24 décembre 2007 a établi que l'indemnité d'expropriation pour un terrain constructible doit correspondre à la valeur vénale du bien. Lorsque l'expropriation rentre dans le cadre d'une réforme économique et sociale, une réduction de 25 % sera appliquée.

Cette disposition est applicable à toutes les procédures d'expropriation en cours au 1<sup>er</sup> janvier 2008, sauf celles où la décision sur l'indemnité d'expropriation a été acceptée ou est devenue définitive.

## EN DROIT

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

18. La requérante allègue une atteinte à son droit au respect de ses biens, au motif que l'indemnité n'est pas adéquate, et qu'elle a été calculée sur la base de l'article 5 bis de la loi n° 359 de 1992. Elle invoque l'article 1 du Protocole n° 1, qui est 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. »

19. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

### A. Sur la recevabilité

20. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

### B. Sur le fond

#### 1. Thèses des parties

21. Les parties s'accordent pour dire qu'il y a eu « privation des biens » au sens de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1.

22. La requérante soutient avoir subi une atteinte disproportionnée à son droit au respect des biens. A cet égard, elle met en cause le montant de l'indemnité qui résulte de l'application de la loi n° 359 de 1992 et fait valoir que l'indemnité calculée conformément à cette loi correspond à moins de la moitié de la valeur marchande du terrain.

23. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse et demande à la Cour de conclure à la non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

#### 2. Appréciation de la Cour

24. La Cour observe que l'intéressée a été privée de sa propriété conformément à la loi et que l'expropriation poursuivait un but légitime d'utilité publique.

25. Elle rappelle que dans de nombreux cas d'expropriation licite, comme l'expropriation d'un terrain en vue de la construction d'une route ou à d'autres fins d'« utilité publique », seule une indemnisation intégrale peut être considérée comme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien (*Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, § 96, CEDH 2006-.. ; *Stornaiuolo c. Italie*, n° 52980/99, §§ 61 et 66, 8 août 2006 ; *Mason et autres c. Italie* (satisfaction équitable), n° 43663/98, § 37, 24 juillet 2007). Cette règle n'est toutefois pas sans exception (*Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC] (satisfaction équitable), n° 25701/94, § 78), étant donné que

des objectifs légitimes « d'utilité publique », tels qu'en poursuivent des mesures de réforme économique ou de justice sociale, peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande (*James et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98, p. 36, § 54).

26. La Cour constate que l'indemnisation globale accordée à la requérante et aux copropriétaires, calculée en fonction de l'article 5 *bis* de la loi n° 359 de 1992, s'élève à 129 667 EUR, alors que la valeur marchande du terrain estimée à la date de l'expropriation et retenue par la cour d'appel était de 258 303,28 EUR (paragraphe 14 ci-dessus). Il en résulte que l'indemnité d'expropriation est largement inférieure à la valeur marchande du bien en question.

27. Il s'agit en l'espèce d'un cas d'expropriation isolée, qui ne se situe pas dans un contexte de réforme économique, sociale ou politique et ne se rattache à aucune autre circonstance particulière. Par conséquent, la Cour n'aperçoit aucun objectif légitime « d'utilité publique » pouvant justifier un remboursement inférieur à la valeur marchande (*Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], précité, § 103).

28. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, la Cour estime que l'indemnisation accordée à la requérante n'était pas adéquate, vu son faible montant et l'absence de raisons d'utilité publique pouvant légitimer une indemnisation inférieure à la valeur marchande du bien. Il s'ensuit que la requérante a dû supporter une charge disproportionnée et excessive qui ne peut être justifiée par un intérêt général légitime poursuivi par les autorités.

29. Partant, 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

30. La requérante allègue que l'adoption et l'application de l'article 5bis de la loi n° 352 de 1992 à sa procédure constitue une ingérence législative contraire à 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 (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

### A. Sur la recevabilité

31. 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

32. La requérante dénonce une ingérence du pouvoir législatif dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire, à raison de l'adoption et de l'application à leur égard de l'article 5 bis de la loi n° 359 de 1992.

33. Le Gouvernement n'a pas présenté d'observations sur ce point.

34. La Cour réaffirme que si, en principe, il n'est pas interdit au pouvoir législatif de réglementer en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur, le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 de la Convention s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige (*Zielinski et Pradal & Gonzales c. France* [GC], nos 24846/94 et 34165/96 à 34173/96, § 57, CEDH 1999-VII ; *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-B ; *Papageorgiou c. Grèce*, arrêt du 22 octobre 1997, *Recueil* 1997-VI).

35. Elle constate que l'article 5 bis a simplement supprimé rétroactivement une partie essentielle des créances en indemnisation, de montants élevés, que les propriétaires de terrains expropriés, tels que les requérants, auraient pu réclamer aux expropriants. A cet égard, la Cour rappelle qu'elle vient de constater que l'indemnisation accordée à la requérante n'était pas adéquate, vu son faible montant et l'absence de raisons d'utilité publique pouvant justifier une indemnisation inférieure à la valeur marchande du bien (*Scordino c. Italie (n° 1)*, précité, §§126-131).

36. Par ailleurs, l'application de la loi litigieuse ne repose pas sur un « intérêt général et impérieux » pouvant justifier l'effet rétroactif.

37. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

38. 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. Dommage

39. La requérante réclame 485 478,95 EUR au titre du préjudice matériel, soit la différence entre la valeur marchande du terrain et le montant de l'indemnité accordée, plus intérêts et réévaluation. Elle fonde ses prétentions sur l'expertise ordonnée en première instance, qui n'a pas été retenue par la cour d'appel (paragraphes 10, 14 et 15 ci-dessus).



En outre, la requérante demande 25 000 EUR pour le dommage moral qu'elle aurait subi.

40. Le Gouvernement conteste les prétentions de la requérante.

41. S'inspirant des critères généraux énoncés dans sa jurisprudence relative à l'article 1 du Protocole n° 1 (*Scordino c. Italie* (n° 1) précité, §§ 93-98 ; *Stornaiuolo c. Italie*, n° 52980/99, § 61, 8 août 2006 ; *Mason et autres c. Italie* (satisfaction équitable), n° 43663/98, § 38, 24 juillet 2007 ; *Gigli Costruzioni S.r.l. c. Italie*, n° 10557/03, § 81, 1<sup>er</sup> avril 2008), la Cour estime que l'indemnité d'expropriation adéquate en l'espèce aurait dû correspondre à la valeur marchande du bien au moment de la privation de celui-ci.

42. La Cour accepte par conséquent d'accorder une somme correspondant à la différence entre la valeur de la partie de terrain dont la requérante était propriétaire et l'indemnité obtenue par celle-ci au niveau national. Ladite somme doit être assortie d'intérêts susceptibles de compenser, au moins en partie, le long laps de temps s'étant écoulé depuis la dépossession du terrain. Aux yeux de la Cour, ces intérêts devraient correspondre à l'intérêt légal simple appliqué sur le capital progressivement réévalué.

43. Elle accorde par conséquent un montant correspondant à la différence entre la valeur marchande du terrain en 1983, soit l'époque de l'expropriation, telle que retenue par la cour d'appel (paragraphe 14 ci-dessus), et l'indemnité obtenue au niveau national, plus les intérêts susceptibles de compenser, au moins en partie, le long laps de temps s'étant écoulé depuis la dépossession du terrain.

44. Compte tenu de ces éléments, la Cour estime raisonnable d'accorder à la requérante la somme de 163 000 EUR pour préjudice matériel.

45. En outre, elle estime que la requérante a subi un préjudice moral certain que les constats de violation n'ont pas suffisamment réparé. Statuant en équité elle alloue 5 000 EUR à ce titre.

## **B. Frais et dépens**

46. La requérante demande également 20 000 EUR pour les frais et dépens engagés devant les juridictions internes et 20 000 EUR pour ceux engagés devant la Cour.

47. Le Gouvernement s'y oppose.

48. Selon la jurisprudence établie de la Cour, l'allocation des frais et dépens au titre de l'article 41 présuppose que se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En outre, les frais de justice ne sont recouvrables que dans la mesure où ils se rapportent à la violation constatée (voir, par exemple, *Beyeler c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], n° 33202/96, § 27, 28 mai 2002 ; *Sahin c. Allemagne* [GC], n° 30943/96, § 105, CEDH 2003-VIII).

49. La Cour observe que la requérante n'a présenté aucun justificatif à l'appui de ses prétentions. Partant, elle n'alloue aucune somme au titre de frais et dépens.

### **C. Intérêts moratoires**

50. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

### **PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,**

1. *Déclare* le restant de la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
4. *Dit*
  - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
    - (i) 163 000 EUR (cent soixante trois mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage matériel,
    - (ii) 5 000 EUR (cinq mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral,
  - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 17 juillet 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé  
Greffière

Françoise Tulkens  
Présidente