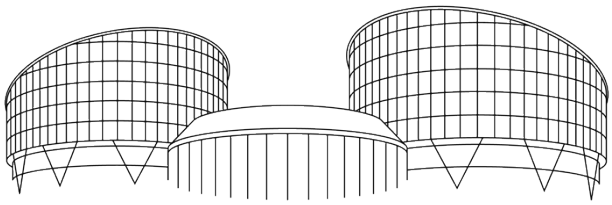

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE FERRARA c. ITALIE

(*Requête n° 65165/01)*

ARRÊT

STRASBOURG

8 novembre 2012

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Ferrara c. Italie,

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant en un Comité composé de :

Isabelle Berro-Lefèvre, *présidente,*
Guido Raimondi,
Helen Keller, *juges,*

et de Françoise Elens-Passos, *greffière adjointe de section,*

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 16 octobre 2012,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 65165/01) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Angelo Ferrara (« le requérant »), a saisi la Cour le 9 janvier 2001 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^e^ M. Pellitteri, avocat à Casteltermini. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M^e^ E. Spatafora et par son coagent M. N. Lettieri.

3. Le 18 mars 2004, la requête a été déclarée partiellement irrecevable et les griefs tirés de l'équité de la procédure (article 6 § 1 de la Convention) et de la violation alléguée de l'article 1 du Protocole n°1 ont été communiqués au Gouvernement.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

4. Le requérant est né en 1920 et réside à Messine.

5. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le parties, peuvent se résumer comme suit.

6. Le requérant était propriétaire d'un terrain sis à Taormine.

7. En 1978, la municipalité de Taormine adopta un plan général d'urbanisme (*piano regolatore generale - infra PRG*) et destina la majorité du terrain du requérant à la création d'un parc public (*verde pubblico).*

8. Le 5 décembre 1978, la municipalité approuva le projet de construction d'une piscine et, par un décret du 13 juin 1979, ordonna l'occupation d'urgence du terrain du requérant. L'occupation matérielle du terrain eut lieu le 25 août 1979.

9. Par un jugement du 24 avril 1983, accueillant la demande introduite par le requérant le 14 novembre 1979, le tribunal administratif de Catane (« TAR ») annula le décret d'occupation d'urgence au motif qu'il avait été adopté sans la délibération préalable du Conseil municipal de Taormine.

10. Ce jugement fut confirmé par le Conseil d'État le 6 août 1987.

11. Entre-temps, le 25 juin 1983, le requérant avait assigné la municipalité de Taormine devant le tribunal de Messine, alléguant que l'occupation de son terrain était illégale au motif que celle-ci s'était prorogée sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle du terrain et au paiement d'une indemnité. De ce fait, le requérant demandait la restitution du terrain et, subsidiairement, un dédommagement correspondant à la valeur vénale du bien.

12. Par un jugement non définitif du 4 février 1987, le tribunal déclara que la propriété du terrain était passée à l'administration le 31 décembre 1981 par effet de la construction de l'ouvrage public.

13. Par un jugement du 25 janvier 1989, le même tribunal condamna la municipalité de Taormine à payer également une somme au titre d'indemnité pour la période d'occupation du terrain, allant du 25 août 1979 au 31 décembre 1981, qui conformément au jugement du TAR était elle aussi illégale. Le tribunal accorda aussi au requérant un dédommagement pour la perte de valeur de la partie résiduelle du terrain – à hauteur d'une somme de 2 031 391 700 lires italiennes (ITL) (cette partie de la décision n'a pas fait l'objet d'un appel et est devenue chose jugée).

14. Par un acte notifié le 2 mai 1989, le requérant saisit la cour d'appel de Messine en vue d'obtenir un dédommagement plus élevé.

15. Par un arrêt du 7 janvier 1994, la cour d'appel condamna la municipalité de Taormine à payer au requérant la somme réévaluée de 8 441 907 200 ITL, correspondant à la valeur du terrain.

16. Le 30 mars 1985, le requérant se pourvut en cassation.

17. Par un arrêt du 3 juin 1998, la Cour de cassation renvoya l'examen de l'affaire à la cour d'appel de Catane afin que celle-ci recalcule la somme à octroyer en fonction de la loi n° 662 de 1996, entre-temps entrée en vigueur.

18. Le 4 mars 2002, une expertise fut déposée au greffe. Elle indiquait qu'il s'agissait d'un terrain constructible, et que, selon la nouvelle loi, l'indemnité à reconnaître au 6 avril 1984 était de 4 233 920 000 lires italiennes (ITL) (2 186 640 EUR).

19. Par un arrêt du 20 septembre 2002, la cour d'appel de Catane condamna l'administration de Taormine à payer au requérant la somme réévaluée de 2 210 465 EUR, plus les intérêts calculés à partir du 31 décembre 1981.

20. Par un arrêt du 6 mars 2008, accueillant le pourvoi du requérant, la Cour de cassation renvoya l'examen de l'affaire à la cour d'appel de Catane

afin que celle-ci recalcule la somme à octroyer au requérant sans tenir en considération la loi nº 662 de 1996 entre-temps déclarée inconstitutionnelle.

21. Le requérant demanda à la cour d'appel de recalculer le dédommagement en 2 049 972,37 EUR pour la perte de la propriété du terrain plus 7 027 395,39 EUR à titre d'intérêts légaux.

22. Par arrêt du 9 septembre 2010, la cour d'appel de Catane après avoir considéré que la valeur du terrain était de 100 000 ITL le mètre carré au lieu de 150 000 ITL, condamna l'administration de Taormine à payer au requérant la somme de 1 366 648 EUR à titre de dommage matériel pour la perte du terrain ainsi que 104 281 EUR pour le préjudice matériel subi du fait de l'impossibilité d'utiliser le terrain, plus les intérêts et la réévaluation à partir du 31 décembre 1981.

23. Ce jugement n'est pas encore devenu définitif, puisque le requérant s'est pourvu en cassation en contestant en particulier, les modalités de calcul des intérêts légaux.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

24. Le droit interne pertinent se trouve décrit dans l'arrêt *Guiso-Gallisay c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], nº 58858/00, 22 décembre 2009.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE Nº 1

25. Le requérant allègue avoir été privé de son terrain de manière incompatible avec l'article 1 du Protocole nº 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 Etats 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. »

26. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

27. Le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes au motif la procédure devant les juridictions internes n'est pas terminée.

28. Le requérant s'oppose à l'exception de non-épuisement du Gouvernement et fait valoir qu'un éventuel pourvoi en cassation n'aurait pas remédié à la situation dénoncée.

29. La Cour rappelle avoir déjà rejeté des exceptions semblables dans les affaires *Giacobbe et autres c. Italie* (nº 16041/02, 15 décembre 2005) et *Chirò c. Italie (nº 5)*, nº 67197/01, 11 octobre 2005). Elle n'aperçoit aucun motif de déroger à ses précédentes conclusions et rejette donc l'exception en question.

30. 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

31. Le requérant rappelle qu'il a été privé de son bien en vertu du principe de l'expropriation indirecte, 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. En outre, l'application de la loi nº 662 de 1996 l'aurait privé de toute « réparation » du préjudice subi.

32. Selon le Gouvernement, en dépit de l'absence d'un arrêté d'expropriation et de la transformation du terrain de manière irréversible par la construction d'un ouvrage d'utilité publique, rendant sa restitution impossible, l'occupation litigieuse a eu lieu dans le cadre d'une procédure administrative reposant sur une déclaration d'utilité publique. L'application au cas d'espèce du critère d'évaluation du dédommagement introduit par la loi nº 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.

33. La Cour note tout d'abord que les parties s'accordent pour dire qu'il y a eu « privation de la propriété ».

34. La Cour renvoie à sa jurisprudence en matière d'expropriation indirecte (voir, parmi d'autres, *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, nº 31524/96, CEDH 2000-VI ; *Scordino c. Italie (nº 3)*, nº 43662/98, 17 mai 2005 ; *Velocci c. Italie*, nº 1717/03, 18 mars 2008) pour la récapitulation des principes pertinents et pour un aperçu de sa jurisprudence dans la matière.

35. Dans la présente affaire, la Cour relève qu'en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions internes ont considéré le requérant privé de son bien à compter de la date de la réalisation de l'ouvrage public. 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 les pouvoirs publics a été consacrée. Par conséquent, le requérant n'a eu la « sécurité juridique » concernant la privation du terrain que le 3 juin 1998, date à laquelle la cour de cassation a confirmé que la propriété du terrain était passée à l'administration en 1981.

36. 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 du requérant entraînant la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

A. Sur la recevabilité

37. Le requérant se plaint également que, par l'effet de l'application de la loi n° 662 de 1996, entrée en vigueur en cours de procédure, le montant accordé par les juridictions nationales a été inférieur au préjudice subi. Lors de la communication de l'affaire, la Cour a estimé que le requérant se plaignait en fait d'une atteinte à son 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 (...) »

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

39. La Cour vient de considérer, sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, que la situation dénoncée par le requérant n'était pas conforme au principe de légalité (paragraphe 35 ci-dessus). Eu égard aux motifs l'ayant amenée à ce constat de violation, 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 *Macrì et autres c. Italie*, n° 14130/02, § 49, 12 juillet 2011; *Rivera et di Bonaventura c. Italie*, n° 63869/00, § 30, 14 juin 2011).

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

40. 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 matériel

41. Le requérant sollicite une somme correspondant à la différence entre la valeur vénale du terrain et le montant du dédommagement accordé au niveau national. Il chiffre ce préjudice à 5 682 027 EUR, à réévaluer et à majorer des intérêts.

42. Le Gouvernement s'oppose à cette demande.

43. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'État défendeur l'obligation de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], nº 31107/96, § 32, CEDH 2000-XI).

44. Elle rappelle que, dans l'affaire *Guiso-Gallisay c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], nº 58858/00, 22 décembre 2009), la Grande Chambre a modifié la jurisprudence de la Cour concernant les critères d'indemnisation dans les affaires d'expropriation indirecte. En particulier, elle a décidé d'écarter les prétentions des requérants dans la mesure où elles sont fondées sur la valeur des terrains à la date de l'arrêt de la Cour et de ne plus tenir compte, pour évaluer le dommage matériel, du coût de construction des immeubles bâtis par l'Etat sur les terrains.

45. L'indemnisation doit donc correspondre à la valeur pleine et entière du terrain au moment de la perte de la propriété, telle qu'établie par l'expertise ordonnée par la juridiction compétente au cours de la procédure interne. Ensuite, une fois que l'on aura déduit la somme éventuellement octroyée au niveau national, ce montant doit être actualisé pour compenser les effets de l'inflation. Il convient aussi de l'assortir d'intérêts susceptibles de compenser, au moins en partie, le long laps de temps qui s'est écoulé depuis la dépossession des terrains.

46. En l'espèce, la Cour observe que la cour d'appel a condamné l'administration à payer la somme de 1 366,648 EUR, correspondante à la valeur du terrain le 31 décembre 1981 plus intérêts et réévaluation ainsi que la somme de 104 281 EUR, plus intérêts et réévaluation pour l'impossibilité d'utiliser le terrain.

47. La Cour observe que le requérant s'est vu reconnaître au niveau national une somme correspondant à la valeur vénale de son terrain, réévaluée et assortie d'intérêts à compter de la date de la perte de la

propriété. Selon elle, l'intéressé a ainsi déjà obtenu une somme suffisante à satisfaire les critères d'indemnisation suscités.

48. Reste à évaluer la perte de chances subie à la suite de l'expropriation litigieuse (*Guiso-Gallisay c. Italie* (satisfaction équitable) [GC] précité, § 107). La Cour juge qu'il y a lieu de prendre en considération le préjudice découlant de l'indisponibilité du terrain pendant la période allant du début de l'occupation légitime jusqu'au moment de la perte de propriété. Statuant en équité, la Cour alloue au requérant 72 000 EUR.

B. Dommage moral

49. Le requérant réclame 500 000 EUR au titre du préjudice moral qu'il aurait subi.

50. Le Gouvernement fait valoir que la somme demandée est excessive.

51. La Cour estime que le sentiment d'impuissance et de frustration face à la dépossession illégale de son bien a causé au requérant un préjudice moral important, qu'il y a lieu de réparer de manière adéquate.

52. Statuant en équité, la Cour accorde au requérant 10 000 EUR au titre du préjudice moral.

C. Frais et dépens

53. Justificatifs à l'appui, le requérant demande également 223 406 EUR pour les frais et dépens engagés devant les juridictions nationales et devant la Cour.

54. Le Gouvernement s'oppose à ces prétentions.

55. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux.

56. La Cour ne doute pas de la nécessité d'engager des frais, mais elle trouve excessifs les honoraires totaux revendiqués à ce titre. Elle considère dès lors qu'il y a lieu de les rembourser en partie seulement. Compte tenu des circonstances de la cause, la Cour juge raisonnable d'allouer un montant de 20 000 EUR pour l'ensemble des frais exposés.

D. Intérêts moratoires

57. 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 de la Convention ;

3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention ;

4. *Dit*
   a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, les sommes suivantes:
      i. 72 000 EUR (soixante douze mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage matériel ;
      ii. 10 000 EUR (dix mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;
      iii. 20 000 EUR (vingt mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par le requérant, pour frais et dépens ;
   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 8 novembre 2012, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Françoise Elens-Passos
Greffière adjointe

Isabelle Berro-Lefèvre
Présidente