



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

Communiquée le 31 août 2015

QUATRIÈME SECTION

Requête n° 2731/14
Attilio LA SPADA
contre l'Italie
introduite le 16 décembre 2013

EXPOSÉ DES FAITS

Le requérant, M. Attilio La Spada, est un ressortissant italien né en 1948 et résidant à Milazzo (Messine). Il est représenté devant la Cour par M^{es} G. Romano et E. Lizza, avocats à Rome.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Le requérant est le propriétaire d'un terrain cultivé sis dans la commune de Milazzo.

Le 6 avril 1990, la municipalité occupa environ 4 520 mètres carrés (m²) de ce terrain, et ce dans le cadre d'une procédure d'expropriation visant la construction d'une route.

À une date non précisée, le requérant fut informé que l'indemnité d'occupation avait été fixée à 3 340 livres (ITL, environ 1,72 euros (EUR)) par m², soit, au total, 15 096 800 ITL (environ 7 796 EUR).

Le 23 septembre 1993, la municipalité restitua au requérant une partie du terrain (869 m²). 3 651 m² restaient donc occupés.

Le 10 mai 1996, le requérant assigna la municipalité de Milazzo devant le tribunal de Barcellona Pozzo di Gotto, afin d'obtenir la réparation du préjudice subi en conséquence de l'occupation du terrain, qui avait entraîné la destruction du système d'irrigation. Le requérant alléguait en outre que la procédure d'expropriation était illégitime et demandait une somme pour compenser l'impossibilité de jouir des fruits de son terrain ainsi que le paiement de la valeur marchande de celui-ci.

Le tribunal ordonna une expertise visant à déterminer la valeur marchande du terrain. Selon l'expert commis d'office, celle-ci pouvait être fixée à 67 850 ITL (environ 35,04 EUR) par m². Pour parvenir à cette

conclusion, l'expert avait calculé la moyenne entre la valeur agricole moyenne des terrains voisins (33 850 ITL par m²), le prix de vente de terrains similaires (85 700 ITL par m²) et la valeur reconnue pour des terrains expropriés analogues (84 000 ITL par m²).

Par un jugement du 15 avril 2003, le tribunal de Barcellona Pozzo di Gotto rejeta la demande du requérant.

L'intéressé interjeta appel.

Par un arrêt du 6 mars 2006, dont le texte fut déposé au greffe le 3 mai 2006, la cour d'appel de Messine déclara que la procédure d'expropriation était illégitime, au motif que le décret d'expropriation avait été adopté après l'expiration des délais maxima de validité de la déclaration d'utilité publique. Dès lors, la cour d'appel estima que le terrain du requérant avait été acquis par la municipalité en vertu du principe de l'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva* ou *accessione invertita*).

La cour d'appel estima qu'afin de fixer la valeur du terrain, on devait se référer à la valeur agricole moyenne des terrains voisins, qui selon l'expert nommé par le tribunal s'élevait à 33 850 ITL (environ 17,48 EUR) par m². Selon la cour d'appel, en avril 1995, le prix total du terrain exproprié était 110 960 300 ITL (environ 57 306 EUR). Actualisée à la date de l'occupation du terrain, cette somme correspondait à 52 796,69 EUR, montant que la municipalité devait rembourser au requérant. L'indemnité d'occupation fut fixée à 6 010,12 EUR et le préjudice total résultant des dommages provoqués par l'administration s'élevait à 17 562,70 EUR. Dès lors, la cour d'appel condamna la municipalité à verser au requérant la somme totale de 76 368,71 EUR, à laquelle s'ajoutaient les intérêts légaux et une somme pour compenser la dévalorisation de la monnaie.

La municipalité de Milazzo se pourvut en cassation.

Le requérant a indiqué qu'il ne s'est pas pourvu en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel de Messine car celle-ci avait fait application des règles en vigueur dans le système juridique italien au moment du prononcé de sa décision. Ces règles prévoyaient que la valeur des terrains agricoles, comme le sien, devait être déterminée sur la base de la « valeur agricole moyenne », qui est établie chaque année par la commission instituée selon l'article 16 de la loi n° 865 de 1971 (voir, notamment, l'article 5*bis* § 4 de la loi n° 359 de 1992 – voir également *Luigi Serino c. Italie* (n° 3), n° 21978/02, § 29, 12 octobre 2010). Un éventuel pourvoi n'avait donc, aux yeux du requérant, aucune perspective raisonnable de succès.

Le requérant indique en outre que, par un arrêt n° 181 du 10 juin 2011, la Cour constitutionnelle a déclaré l'article 5*bis* § 4 précité inconstitutionnel, estimant que le critère y énoncé éludait l'exigence, soulignée par la Cour européenne des droits de l'homme, de garder un lien raisonnable entre l'indemnité d'expropriation et la valeur marchande du terrain. En effet, la valeur agricole moyenne déterminée par la commission *ad hoc* ne tenait pas dûment compte des caractéristiques spécifiques du terrain (position, valeur intrinsèque, présence d'eau et d'énergie électrique). Ainsi, cette disposition était incompatible avec l'article 117 § 1 de la Constitution, lu en conjonction avec l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, et avec l'article 42 § 3 de la Constitution, qui soumet à certaines conditions l'expropriation de la propriété privée. Cependant, pour le requérant le délai pour se pourvoir en cassation avait expiré avant le prononcé de l'arrêt

n° 181 de 2011 de la Cour constitutionnelle. Le requérant rappelle également que dans le système juridique italien, un individu ne jouit pas d'un accès direct à la Cour constitutionnelle pour l'inviter à vérifier la constitutionnalité d'une loi : seule a la faculté de la saisir, à la requête d'un plaideur ou d'office, une juridiction qui connaît du fond d'une affaire.

Par un arrêt du 25 juin 2013, dont le texte fut déposé au greffe le 8 août 2013, la Cour de cassation, estimant que la cour d'appel avait motivé de façon logique et correcte tous les points controversés, rejeta le pourvoi de la municipalité.

Entre-temps, le 11 janvier 2013, la municipalité de Milazzo avait été déclarée insolvable (*stato di dissesto*) conformément au décret législatif n° 66 de 1989 (ensuite modifié par la loi n° 68 du 19 mars 1993, puis par les décrets législatifs n° 77 du 25 février 1995 et n° 267 du 18 août 2000).

Le 1^{er} juillet 2013, le requérant demanda que sa créance, s'élevant désormais à 163 574,12 EUR, fût admise dans le cadre de la procédure d'apurement du passif. La suite de la procédure de faillite de la municipalité de Milazzo n'est pas connue.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Le principe de l'expropriation indirecte (« occupazione acquisitiva » ou « accessione invertita »)

Le droit et la pratique internes pertinents quant à l'application de ce principe figurent dans *Guiso-Gallisay c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], n° 58858/00, §§ 18-48, 22 décembre 2009.

2. L'article 5bis § 4 de la loi n° 359 du 8 août 1992

Dans ses parties pertinentes, cette disposition se lit comme suit :

« Pour les zones agricoles et pour celles qui (...) ne sont pas classées comme constructibles, on applique les dispositions du titre II de la loi n° 865 du 22 octobre 1971 (...). »

La loi n° 865 de 1971 prévoit notamment la création, dans chaque province, d'une commission où siègent : le président de l'administration provinciale, l'ingénieur chef du bureau technique de de l'État (*ufficio tecnico erariale*), l'ingénieur chef du génie civil, le président de l'institut autonome pour les habitations à loyer modéré (*istituto autonomo delle case popolari*) de la province, deux experts en urbanisme et construction et trois experts en matière d'agriculture et forêts (article 16 § 1 de la loi). Chaque année, avant le 31 janvier, la commission établit la valeur agricole moyenne (*valore agricolo medio*) des terrains en tenant compte des types de cultures qui y sont effectivement pratiquées (article 16 § 4).

3. La procédure de faillite d'une administration locale

La procédure de faillite d'une administration locale suite à une déclaration d'insolvabilité est décrite dans *De Luca c. Italie* (n° 43870/04, §§ 7-9 et 14-23, 24 septembre 2013).

4. *Les arrêts de la Cour constitutionnelle n^{os} 348 et 349 du 22 octobre 2007*

Par les arrêts n^{os} 348 et 349 du 22 octobre 2007 (dits également les « arrêts jumeaux » – *sentenze gemelle*), déclarant inconstitutionnelles certaines dispositions en matière d'indemnité d'expropriation contenues dans le décret-loi n^o 333 du 11 juillet 1992, dans la loi n^o 662 de 1996 et dans le décret présidentiel n^o 327 du 8 juin 2001, la Cour constitutionnelle a :

a) rappelé que l'article 117 § 1 de la Constitution affirme que « le pouvoir législatif est exercé (...) en respectant (...) les obligations internationales » ;

b) dit que le devoir de respecter ces obligations a une incidence sur le contenu de la loi ;

c) dit que la Convention « concrétise la consistance » de ces obligations ;

d) estimé qu'en ratifiant la Convention, l'Italie s'était engagée à conformer son système juridique avec les dispositions de celle-ci, telles qu'interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme ;

e) considéré que, dans le système italien des sources du droit, la Convention est une « norme sous-constitutionnelle » (*norma sub-costituzionale*), ayant une force intermédiaire entre la loi et la Constitution ;

f) dit qu'en cas de conflit potentiel entre la Convention et la loi interne, le juge doit d'abord vérifier si cette dernière peut être interprétée de manière conforme à la Convention ; dans la négative, il doit soulever un incident de constitutionnalité, demandant à la Cour constitutionnelle de vérifier si l'éventuelle incompatibilité entre la loi interne et la « norme interposée » (*norma interposta*) représentée par la Convention a violé l'article 117 § 1 de la Constitution.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 1 du Protocole n^o 1 à la Convention, le requérant se plaint d'avoir reçu une indemnité d'expropriation et d'occupation insuffisante, inférieure à la valeur marchande de son terrain. Il note à cet égard qu'en première instance, l'expert commis d'office avait fixé à environ 35,04 EUR par m² le prix de marché de son bien, alors que la cour d'appel, se référant au paramètre légal de la « valeur agricole moyenne » ne lui a accordé qu'environ 17,48 EUR par m². L'insuffisance de ce paramètre a par ailleurs été reconnue par la Cour constitutionnelle elle-même dans son arrêt n^o 181 de 2011. Le requérant observe en outre que la procédure d'expropriation, initiée de manière légitime, est ensuite devenue illégale en conséquence du dépassement des délais prévus par la loi, ce qui aurait appelé à une compensation financière plus importante. Il rappelle également que la Cour a jugé que l'expropriation indirecte est incompatible avec le principe de la prééminence du droit (voir, entre autres, *Scordino c. Italie* (n^o 3) [GC], n^o 43662/98, 6 mars 2007 ; *Mason et autres c. Italie*, n^o 43663/98, 17 mai 2005 ; *Carbonara et Ventura c. Italie*, n^o 24638/94, 30 mai 2000 ; et *Belvedere Alberghiera c. Italie*, n^o 31524/96, 30 mai 2000).

2. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, le requérant affirme qu'en conséquence de la déclaration d'insolvabilité de la municipalité de Milazzo et des dispositions internes en matière de faillite d'une administration locale, il lui est impossible d'obtenir l'exécution de l'arrêt de la cour d'appel de Messine du 6 mars 2006. Il se réfère à la jurisprudence développée par la Cour dans les affaires *De Luca*, précité, et *Pennino c. Italie* (n° 43892/04, 24 septembre 2013).

3. Le requérant soutient que l'absence d'un recours permettant de remédier à l'impossibilité d'obtenir l'exécution de l'arrêt de la cour d'appel de Messine du 6 mars 2006 a emporté violation de son droit d'accès à un tribunal, tel que garanti par l'article 6 § 1 de la Convention. Il se réfère à la jurisprudence développée par la Cour dans les affaires *De Luca* et *Pennino*, précités.

QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

1. Compte tenu du fait que le requérant ne s'est pas pourvu en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel de Messine du 6 mars 2006, le Gouvernement estime-t-il que l'intéressé a épuisé les voies de recours qui lui étaient ouvertes en droit italien ?

2. Dans l'affirmative, et compte tenu du fait que le terrain du requérant a été acquis au patrimoine de la municipalité de Milazzo en vertu du principe de l'expropriation indirecte et de la circonstance que l'indemnité d'expropriation a été fixée par rapport à la « valeur agricole moyenne » (voir, notamment, l'article 5*bis* § 4 de la loi n° 359 de 1992), le Gouvernement estime-t-il qu'il y a eu, en l'espèce, violation du droit du requérant au respect de ses biens, tel que garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ?

3. Compte tenu des principes énoncés par la Cour dans ses arrêts *De Luca c. Italie* (n° 43870/04, 24 septembre 2013) et *Pennino c. Italie* (n° 43892/04, 24 septembre 2013), le Gouvernement estime-t-il que la déclaration d'insolvabilité de la municipalité de Milazzo et l'application de la procédure de faillite à cette administration locale a porté atteinte aux droits du requérant au respect de ses biens (article 1 du Protocole n° 1 à la Convention) et d'avoir accès à un tribunal pour obtenir le paiement de sa créance (article 6 § 1 de la Convention) ?

Le Gouvernement est invité à fournir toute information pertinente concernant les développements de la procédure de faillite de la municipalité de Milazzo et l'éventuel paiement, total ou partiel, de la créance du requérant.