

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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE GIANNITTO c. ITALIE

(Requête n° 1780/04)

ARRÊT

STRASBOURG

28 janvier 2014

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



En l'affaire Giannitto c. Italie,

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

Dragoljub Popović, *président,*
Paulo Pinto de Albuquerque,
Helen Keller, *juges,*

et de Marialena Tsirli , *greffière adjointe de section f.f.,*

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 7 janvier 2014,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 1780/04) dirigée contre la République italienne et dont une ressortissante de cet Etat, M^me^ Maria Grazia Giannitto (« la requérante »), a saisi la Cour le 29 décembre 2003 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 a été représentée par M^e^ L. Crisci, avocat à Bénévent. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M^me^ E. Spatafora et par son coagent, M. F. Crisafulli.

3. Le 5 avril 2007, la requête a été communiquée au Gouvernement.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

4. La requérante est née en 1955 et réside à Paduli.

5. La requérante était locataire de plusieurs terrains, d'une surface de 35 730 mètres carrés, sis à Paduli et enregistrés au cadastre feuilles 50 et 51, parcelles 55, 187 et 213.

6. Par un décret du 19 décembre 1985, le ministère des Transports déclara que ces terrains étaient situés dans une zone répondant à l'intérêt public en vertu d'un projet visant à l'extension du réseau ferroviaire.

7. Le 21 avril 1988, la société ferroviaire (Ente Ferrovia Spa) approuva un projet pour doubler la ligne ferroviaire Caserte-Foggia.

8. Par un arrêté du 18 mai 1988, le Préfet de Bénévent autorisa la société ferroviaire à occuper d'urgence une portion desdits terrains pour une période de deux ans.

9. Le 23 juin 1988, le Consorzio COFERI – société concessionnaire des travaux de construction – procéda à l'occupation matérielle des terrains et entama les travaux.

10. Le 5 septembre 1989, la société ferroviaire versa à la requérante 12 000 000 lires italiennes (ITL), soit 6 197,48 euros (EUR) en acompte de l'indemnité d'expropriation. En effet, conformément à la loi, une indemnité était due aussi à la requérante, à l'époque locataire des terrains.

11. Par un décret du 28 février 1990, le Préfet de Bénévent prorogea la période d'occupation jusqu'à 20 avril 1993.

12. Le 16 février 1993, la requérante acheta les terrains en question.

13. Par un acte d'assignation notifié le 27 août 1994, la requérante introduisit une action en dommages-intérêts à l'encontre de la société ferroviaire et de la société concessionnaire devant le tribunal de Bénévent. Elle alléguait qu'en dépit de la transformation des terrains suite aux travaux de construction effectués sur ceux-ci, aucun décret d'expropriation et aucune indemnisation n'étaient intervenus. D'après elle, la partie des terrains non occupée était désormais inutilisable. Elle réclamait une indemnité pour l'occupation illégitime ainsi que des dommages-intérêts pour la part du terrain non assujettie à expropriation et rendue inutilisable. Elle réclamait aussi une indemnité pour la période d'occupation légale, tout en précisant avoir obtenu une somme en acompte de l'indemnité d'expropriation.

14. Par un décret du 10 avril 1996, le Préfet de Bénévent décréta l'expropriation de 5 907 mètres carrés des terrains de la requérante.

15. Le 12 juillet 1996, la société concessionnaire offrit à la requérante une somme de 20 743 260 ITL, soit 10 713 EUR, à titre d'indemnité d'expropriation. La requérante refusa ladite somme.

16. Au cours de la procédure, le tribunal ordonna une expertise technique. Selon le rapport, déposé au greffe du tribunal le 4 juillet 1997, les terrains, à l'origine destinés à la culture de tabac, avaient été transformés de façon irréversible à la suite de la réalisation des ouvrages publics. L'expert estima que, la valeur marchande de la propriété au 21 avril 1993, à savoir lorsque l'occupation est devenue illégale, était de 6 000 ITL, soit 3,10 EUR au mètre carré. Il chiffra aussi les indemnités à verser à la requérante sur la base de la loi no 662 de 1996.

17. Par un jugement du 29 janvier 2000, concernant l'indemnité pour la période d'occupation légale, le tribunal se déclara incompétent à juger ; concernant l'indemnité d'occupation illégitime, le tribunal rejeta la demande au motif que la requérante avait été privée de ses terrains conformément à la loi dans la mesure où, d'une part, le décret d'expropriation du 10 avril 1996 avait été pris dans le délai et, d'autre part, la société concessionnaire avait versé à la requérante une indemnité de 6 197,48 EUR.

18. Le 13 septembre 2000, la requérante saisit la cour d'appel de Naples.

19. Par un arrêt du 6 mars 2002, déposé au greffe le 16 mai 2002, la cour d'appel déclara que la période d'occupation légitime des terrains avait pris fin le 20 avril 1995 en raison des prorogations prévues par la loi. Partant, elle déclara que le décret d'expropriation du 10 avril 1996 avait été pris alors que l'occupation était devenue illégitime et que la propriété des terrains était passée à l'administration par l'effet de la construction de la ligne ferroviaire en vertu du principe de l'expropriation indirecte. Elle déclara ainsi que la loi no 662 de 1996 n'était pas applicable en l'espèce car il s'agissait de terrains affectés à un usage agricole. A la lumière de ces considérations, la cour d'appel décida que la requérante avait droit à un dédommagement de 12 144,22 EUR (somme obtenue par la différence entre la valeur marchande du terrain au 20 avril 1995, à savoir 18 341,7 EUR et l'indemnité déjà versée, à savoir 6 197,48 EUR) plus les intérêts légaux à compter de 20 avril 1995 et jusqu'au paiement pour la perte de la propriété ; à une indemnité de 692,05 EUR à réévaluer selon les valeurs ISTAT à compter de 20 avril 1995 et jusqu'au paiement pour la dévalorisation des terrains inoccupés ; à une indemnité de 6 794,18 EUR plus les intérêts légaux à compter de 22 juin 1988 et jusqu'au paiement pour la période d'occupation légale ; à une somme de 3 077,98 EUR pour les frais de la procédure de première instance et de 4 723,76 EUR pour les frais de la procédure en appel.

20. Le 19 septembre 2002, la société concessionnaire versa à la requérante 29 693,32 EUR.

21. Il ressort du dossier que cet arrêt est devenu définitif le 30 juin 2003.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

22. Le droit interne pertinent relatif à l'expropriation indirecte se trouve décrit dans l'arrêt *Guiso-Gallisay c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], n° 58858/00, 22 décembre 2009.

23. Par les arrêts n^{os} 348 et 349 du 22 octobre 2007, la Cour constitutionnelle a jugé que la loi interne doit être compatible avec la Convention dans l'interprétation donnée par la jurisprudence de la Cour et, par conséquent, a déclaré inconstitutionnel l'article 5 *bis* du décret-loi n° 333 du 11 juillet 1992, tel que modifié par la loi n° 662 de 1996.

24. La Cour constitutionnelle, dans l'arrêt n° 349, a relevé que le niveau insuffisant d'indemnisation prévu par la loi de 1996 était contraire à l'article 1 du Protocole n° 1 et par conséquent à l'article 117 de la Constitution italienne, lequel prévoit le respect des obligations internationales. Depuis cet arrêt, cette disposition de loi ne peut plus être appliquée dans le cadre des procédures nationales encore pendantes.

25. Suite aux arrêts de la Cour constitutionnelle, des modifications législatives sont intervenues en droit interne. L'article 2/89 e) de la loi de finances n° 244 de 2007 a établi que dans un cas d'expropriation indirecte le

dédommagement doit correspondre à la valeur vénale des biens, aucune réduction n'étant admise.

26. Cette disposition fut appliquée à toutes les procédures en cours au 1er janvier 2008, sauf celles où la décision sur l'indemnité d'expropriation ou sur le dédommagement avait été acceptée ou était devenue définitive.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE Nº1

27. La requérante allègue avoir été privée 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. »

A. Sur la recevabilité

28. Le Gouvernement avance que la requérante n'est plus « victime » de la violation alléguée puisqu'elle a obtenu de la cour d'appel de Naples un dédommagement correspondant à la valeur vénale du terrain exproprié.

29. La Cour rappelle que l'existence d'un manquement aux exigences de la Convention se conçoit même en l'absence de préjudice; celui-ci ne joue un rôle que sur le terrain de l'article 41. Partant, une décision ou une mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de «victime » que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention (voir *Guerrera et Fusco c. Italie*, nº 40601/98, § 53, 3 avril 2003 ; *Amuur c. France*, 25 juin 1996, § 36, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III).

30. La Cour relève que la procédure devant les juridictions internes s'est achevée bien avant que la Cour constitutionnelle déclare inconstitutionnel l'article 5 *bis* du décret-loi nº 333 du 11 juillet 1992, comme étant contraire à l'article 1 du Protocole nº 1 à la Convention tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour (voir paragraphes 23-26 ci-dessus). Par conséquent, la Cour note qu'il n'y a pas eu reconnaissance, explicitement ou en substance, de la violation l'article 1 du Protocole nº 1 dans le cadre de la

procédure interne *(a contrario, Armando Iannelli c. Italie*, n° 24818/03, 12 février 2013).

31. Dans ces conditions, et à défaut d'une telle reconnaissance, à supposer même que le dédommagement alloué ait été suffisant et approprié, la Cour estime que la requérante peut encore se prétendre victime de la violation alléguée. Par conséquent, la Cour rejette l'exception du Gouvernement.

32. 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

33. La requérante rappelle qu'elle a été privée 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.

34. Selon le Gouvernement, en dépit de l'absence d'un arrêté légitime 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 été faite dans le cadre d'une procédure administrative reposant sur une déclaration d'utilité publique. En l'espèce, le Gouvernement fait valoir que la requérante a obtenu du tribunal un dédommagement égal à la valeur vénale du terrain au moment de sa transformation irréversible.

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

36. La Cour renvoie à sa jurisprudence en matière d'expropriation indirecte (voir, parmi d'autres, *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, n° 31524/96, CEDH 2000-VI ; *Scordino c. Italie (n° 3)*, n° 43662/98, 17 mai 2005 ; *Velocci c. Italie*, n° 1717/03, 18 mars 2008) pour la récapitulation des principes pertinents et pour un aperçu de sa jurisprudence dans la matière.

37. Dans la présente affaire, la Cour relève qu'en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions internes ont considéré la requérante privée 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, la requérante n'a eu la « sécurité juridique » concernant la privation du terrain qu'au plus tard le

30 juin 2003, date à laquelle l'arrêt de la cour d'appel de Naples est devenu définitif.

38. 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 de la requérante en la violation de l'article 1 du Protocole nº 1.

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

39. 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

40. La requérante sollicite la restitution du terrain ou à défaut un dédommagement de 3 000 000,00 EUR.

41. Le Gouvernement s'oppose et fait valoir que la requérante a obtenu un dédommagement correspondant à la valeur vénale du terrain, en conformité aux critères élaborés par la jurisprudence de la Cour.

42. 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).

43. 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'État sur les terrains.

44. 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.

45. La Cour observe que la requérante a reçu au niveau national une somme correspondant à la valeur vénale du terrain, réévaluée et assortie

d'intérêts, à compter de la date de perte de la propriété, à savoir le 20 avril 1995 (paragraphe 19 ci-dessus). Partant la Cour estime que l'intéressée a déjà obtenu une somme suffisante à satisfaire les critères d'indemnisation suscités. Il n'y a donc pas lieu de lui octroyer de somme à ce titre.

B. Dommage moral

46. La requérante demande 90 000 EUR à titre de préjudice moral.

47. Le Gouvernement s'y oppose.

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

49. Statuant en équité, la Cour alloue à la requérante 5 000 EUR au titre du préjudice moral.

C. Frais et dépens

50. Notes d'honoraires à l'appui, la requérante demande également le remboursement des frais et dépens engagés devant les juridictions internes, ainsi que celles devant Cour à hauteur de 50 592,72 EUR.

51. Le Gouvernement s'oppose et fait valoir que les sommes réclamées sont excessives et injustifiées.

52. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, 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 (*Can et autres c. Turquie*, n° 29189/02, § 22, 24 janvier 2008).

53. 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 7 000 EUR pour l'ensemble des frais exposés.

D. Intérêts moratoires

54. 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* la requête recevable ;

2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention ;

3. *Dit*
   a) que l'État défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois, les sommes suivantes:
      i) 5 000 EUR (cinq mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;
      ii) 7 000 EUR (sept mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par la requérante, 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 ;

4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus

Fait en français, puis communiqué par écrit le 28 janvier 2014, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Marialena Tsirli Greffière adjointe f.f.	Dragoljub Popović Président