CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 71603/01
présentée par Laura BINOTTI (n° 2)
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 3 juin 2004 en une chambre composée de :

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,
P. LORENZEN,
G. BONELLO,
A. KOVLER,
V. ZAGREBELSKY,
Mme E. STEINER,
M. K. HAJIYEV, *juges*,
et de M. S. NIELSEN, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 30 avril 2001,

Vu la décision partielle du 10 avril 2003,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par la requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, Mme Laura Binotti, est une ressortissante italienne, née en 1946 et résidant à Gênes. Elle est représentée devant la Cour par Me P. Pizzorni, avocat à Gênes. Le gouvernement défendeur est représenté par ses agents successifs, respectivement MM. U. Leanza et I.M. Braguglia, et par son coagent, M. F. Crisafulli.

A. Les circonstances de l'espèce

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

La requérante a hérité d'un terrain sis à Rossiglione.

La défunte tante de la requérante était propriétaire de plusieurs terrains sis à Rossiglione et enregistrés au cadastre, feuille nº 17, parcelles 206, 207 et 208. Par un arrêté du 22 mai 1980, l'administration de Rossiglione disposa l'occupation d'urgence d'un terrain d'environ 1 176 mètres carrés, pour une période maximale de deux ans, en vue de son expropriation pour la construction d'un ouvrage public.

A une date non précisée, l'administration de Rossiglione procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction. L'administration prorogea le délai d'occupation du terrain par des ordonnances des 4 mai 1982 et 6 avril 1985.

Par un acte notifié le 19 février 1991, la tante de la requérante assigna la ville de Rossiglione à comparaître devant le tribunal civil de Gênes.

Elle alléguait que l'occupation de ses terrains était illégale au motif qu'elle s'était prorogée au-delà du délai autorisé sans qu'il soit procédé à l'expropriation. Se référant à la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva*), la tante de la requérante estimait qu'à la suite de l'achèvement de l'ouvrage public, son droit de propriété avait été neutralisé et que, par conséquent, il ne lui était pas possible de demander la restitution du terrain litigieux, mais seulement des dommages-intérêts. Elle réclamait une somme correspondant à la valeur vénale du terrain et une somme pour non-jouissance dudit terrain.

La mise en état de l'affaire commença le 4 avril 1991.

Le 17 novembre 1997, une expertise fut déposée au greffe. Il ressort de cette expertise que la tante de la requérante devait être considérée comme ayant été privée de son terrain en mai 1986. L'expertise indiquait que la valeur vénale du terrain en 1986 et indexée au jour de l'expertise était de 14 000 000 lires italiennes (ITL). Le 23 novembre 1998, la tante de la requérante décéda. Le 20 mars 2001, la requérante se constitua en qualité d'héritière dans la procédure.

La procédure est actuellement pendante en première instance.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

i. L'occupation d'urgence d'un terrain

En droit italien, la procédure accélérée d'expropriation permet à l'administration d'occuper et de construire avant l'expropriation. Une fois déclarée d'utilité publique l'œuvre à réaliser et adopté le projet de construction, l'administration peut décréter l'occupation d'urgence des zones à exproprier pour une durée déterminée n'excédant pas cinq ans (article 20 de la loi nº 865 de 1971). Ce décret devient caduc si l'occupation matérielle du terrain n'a pas lieu dans les trois mois suivant sa promulgation. Après la période d'occupation, un décret d'expropriation formelle doit être pris.

L'occupation autorisée d'un terrain donne droit à une indemnité d'occupation. Par l'arrêt nº 470 de 1990, la Cour constitutionnelle a reconnu un droit d'accès immédiat à un tribunal pour réclamer l'indemnité d'occupation dès que le terrain est matériellement occupé, sans qu'il soit nécessaire d'attendre que l'administration procède à une offre d'indemnisation.

ii. Le principe de l'expropriation indirecte (occupazione acquisitiva ou accessione invertita)

Dans les années 70, plusieurs administrations locales procédèrent à des occupations d'urgence de terrains, qui ne furent pas suivies de décrets d'expropriation. Les juridictions italiennes se trouvèrent confrontées à des cas où le propriétaire d'un terrain avait perdu *de facto* la disponibilité de celui-ci en raison de l'occupation et de l'accomplissement de travaux de construction d'une oeuvre publique.

Sur la question de savoir si, simplement par l'effet des travaux effectués, l'intéressé avait perdu également la propriété du terrain, par un arrêt nº 1464 du 16 février 1983, la Cour de cassation donna une réponse affirmative à cette question, en établissant ainsi le principe de « l'expropriation indirecte ».

Un aperçu de cette jurisprudence dans les années 80-90 figure dans *Belvedere Alberghiera srl c. Italie*, nº 31524/96, CEDH 2000-IV et *Carbonara et Ventura c. Italie*, nº 24638/94, CEDH 2000-VI.

Le Décret Présidentiel nº 327 du 8 juin 2001, modifié par le Décret législatif nº 302 du 27 décembre 2002, entré en vigueur le 30 juin 2003 et dénommé « Répertoire des dispositions législatives et réglementaires en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique » (ci-après « le Répertoire »), régit la procédure d'expropriation à la lumière de la dernière jurisprudence de la Cour de cassation et, en particulier, codifie le principe de l'expropriation indirecte. Le Répertoire, qui n'a pas d'effet rétroactif et ne s'applique donc pas en l'espèce, s'est substitué, à partir de son

entrée en vigueur, à l'ensemble de la législation précédente en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Par l'arrêt nº 5902 du 28 mars 2003, la Cour de cassation en chambres réunies s'est à nouveau prononcée sur le principe de l'expropriation indirecte, en affirmant qu'un tel principe joue un rôle important dans le cadre du système juridique italien et qu'il est compatible avec la Convention. Plus spécifiquement, la Cour de cassation a dit qu'au vu de l'uniformité de la jurisprudence en la matière, le principe de l'expropriation indirecte est désormais pleinement « prévisible » et doit donc être considéré comme respectueux du principe de légalité. Quant à l'indemnisation, la Cour de cassation a affirmé que l'indemnisation due en cas d'expropriation indirecte est suffisante pour garantir 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.

iii. L'indemnisation en cas d'expropriation indirecte

Selon la jurisprudence de la Cour de cassation applicable en matière d'expropriation indirecte, une réparation intégrale, sous forme de dommages-intérêts pour la perte du terrain, était due à l'intéressé en contrepartie de la perte de propriété qu'entraîne l'occupation illégale.

La loi budgétaire de 1992 (article 5 *bis* du décret-loi nº 333 du 11 juillet 1992) modifia cette jurisprudence, dans le sens que le montant dû en cas d'expropriation indirecte ne pouvait dépasser le montant de l'indemnité prévue pour le cas d'une expropriation formelle. Toutefois, par un arrêt nº 369 de 1996, la Cour constitutionnelle déclara cette disposition inconstitutionnelle.

En vertu de la loi budgétaire nº 662 de 1996, qui a modifié la disposition déclarée inconstitutionnelle, l'indemnisation intégrale ne peut pas être accordée pour une occupation de terrain ayant eu lieu avant le 30 septembre 1996. Dans ce cas, l'indemnisation atteint environ 55 % de la valeur du terrain.

Par l'arrêt nº 148 du 30 avril 1999, la Cour constitutionnelle a jugé une telle indemnité compatible avec la Constitution. Toutefois, dans le même arrêt, la Cour a précisé qu'une indemnité intégrale, à concurrence de la valeur vénale du terrain, peut être réclamée lorsque l'occupation et la privation du terrain n'ont pas eu lieu pour cause d'utilité publique.

Le Répertoire a prévu de nouveaux critères en matière d'indemnisation, qui s'appliquent uniquement en ce qui concerne les terrains occupés après le 30 septembre 1996. Quant aux terrains occupés avant cette date et aux procédures pendantes au 1er janvier 1997, le régime prévu par la loi budgétaire nº 662 de 1996 reste en vigueur. Les dispositions du Répertoire ne s'appliquent donc pas en l'espèce.

GRIEFS

1. La requérante se plaint d'avoir été privée de son terrain de manière incompatible avec l'article 1 du Protocole nº 1. Elle fait valoir notamment que, environ vingt-quatre ans après l'occupation de son terrain, elle n'a pas encore perçu d'indemnisation. De plus, la requérante se plaint qu'entre-temps a été adoptée la loi nº 662 de 1996, par effet de laquelle elle ne pourra pas être dédommagée à hauteur de la valeur vénale du terrain.

2. Invoquant les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, la requérante allègue la violation de son droit d'accès à un tribunal, au motif que, pendant la période d'occupation autorisée, elle n'avait aucun recours lui permettant de réclamer une indemnité.

EN DROIT

1. La requérante se plaint d'avoir été privée de son terrain de manière incompatible avec l'article 1 du Protocole nº 1.

L'article 1 du Protocole nº 1 dispose :

> « 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. »

i. Sur l'exception du Gouvernement

En premier lieu, le Gouvernement estime que la requérante n'a pas la qualité de victime. Il expose qu'il ne peut pas être reproché aux autorités italiennes d'avoir porté atteinte au droit au respect des biens de la requérante, puisqu'elle a hérité du terrain de sa tante alors que le tribunal avait déjà déclaré que la propriété était passée à l'administration par effet de la construction de l'ouvrage public. En fait, le Gouvernement note que la requérante a poursuivi en qualité d'héritière la procédure interne devant la cour d'appel de Gênes le 21 mars 2001. De ce fait, selon le Gouvernement, la requérante ne pourrait se prétendre victime d'éventuelles violations qui auraient été commises avant le 21 mars 2001, étant donné qu'à cette date, elle n'était pas partie à la procédure litigieuse et surtout, que sa tante ne s'était jamais adressée à la Cour pour dénoncer une quelconque violation de la Convention.

Le Gouvernement soutient que « la requérante ne peut pas se prévaloir de la qualité de victime qui aurait pu, en théorie, revenir à sa tante, mais dont cette dernière n'a pas voulu se prévaloir ».

En conséquence, le Gouvernement demande à la Cour de déclarer la requête irrecevable pour incompatibilité *ratione personae*.

La requérante s'oppose à la thèse du Gouvernement. Elle souligne tout d'abord que la procédure est pendante devant le tribunal et non devant la cour d'appel, comme l'affirme le Gouvernement dans ses observations. De ce fait, aucune juridiction interne n'a déclaré que la propriété du terrain est passée à l'administration par effet de la construction de l'ouvrage public.

La requérante s'estime victime d'une violation de la Convention dans la mesure où, en qualité d'héritière, elle a poursuivi la procédure interne, qui est encore pendante, et dans la mesure où elle a succédé aux droits de sa tante.

En outre, la requérante fait observer qu'elle pourrait être considérée également comme victime indirecte des violations subies par sa tante en raison, d'une part, des liens parentaux avec celle-ci et, d'autre part, de l'impossibilité d'utiliser le terrain appartenant à sa famille depuis 1980.

La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 34 de la Convention, elle ne peut être saisie que par une personne qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles. Or, par « victime », cet article désigne la personne directement concernée par l'acte ou l'omission litigieux, l'existence d'un manquement aux exigences de la Convention se concevant même en l'absence de préjudice (Marckx c. Belgique, arrêt du 13 juin 1979, série A no 31, § 27 ; Johnston et autres c. Irlande, arrêt du 18 décembre 1986, série A no 112, § 42). En l'espèce, la Cour constate que la requérante, en tant qu'héritière de sa défunte tante, est partie à la procédure interne, qui est encore pendante, en son nom propre et doit donc être considérée comme victime. Il y a donc lieu de rejeter l'exception dont il s'agit.

ii. Sur l'exception du Gouvernement tirée du non-respect du délai de six mois

Le Gouvernement soulève une exception tirée du non-respect du délai de six mois. Il soutient que la requête est tardive dans la mesure où elle a été introduite plus de six mois après le moment où l'occupation du terrain est devenue sans titre.

La requérante s'oppose à l'exception du Gouvernement. Elle fait valoir que la privation de son terrain n'a pas encore été établie par un jugement ayant acquis l'autorité de la chose jugée.

La Cour considère que les effets de l'occupation du terrain de la requérante s'analysent en une « situation continue » qui, dans le cas d'espèce, n'a pas encore pris fin. La Cour rappelle que lorsqu'un requérant se plaint d'une « situation continue », ce délai court à partir de la fin de celle-ci

(voir, entre autres, *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão et autres c. Portugal*, nos 29813/96 et 30229/96, § 43, CEDH 2000-I ; *Iatridis c. Grèce* [GC], nº 31107/96, § 50, CEDH 1999-II). Dès lors, la règle du délai de six mois ne saurait pas s'appliquer en l'espèce et cette exception ne saurait être retenue.

iii. Sur le fond

Le Gouvernement soutient que la situation dénoncée par la requérante est conforme à l'article 1 du Protocole nº 1.

Il considère que l'expropriation indirecte est « prévue par la loi », étant donné qu'elle est constamment appliquée par la jurisprudence nationale depuis 1983. De ce fait, même en l'absence d'un jugement national définitif, la privation du bien au bénéfice de l'administration aurait déjà eu lieu à la suite de la construction de l'ouvrage public.

En outre, le Gouvernement soutient que la privation d'un bien qui a lieu par l'effet de l'expropriation indirecte n'est pas illicite en soi, mais qu'elle est tout simplement non respectueuse des formes, à compter d'un moment donné.

Toutefois, le Gouvernement observe que la requérante a la possibilité d'obtenir un dédommagement proportionné à la valeur du terrain résultant de l'expropriation indirecte.

La requérante s'oppose à la thèse du Gouvernement. Elle fait observer qu'elle a été privée de la disponibilité de son terrain depuis 1980, situation devenue définitive avec l'achèvement des travaux. Elle observe qu'elle n'a perçu aucune indemnité à ce jour.

A cet égard, la requérante fait valoir que le système juridique italien ne lui fournit pas le moyen d'obtenir une *restitutio in integrum*, mais seulement un dédommagement consécutif à la privation du terrain. Or, la requérante observe que l'action en dommages-intérêts qui a été introduite par sa tante est toujours pendante. La requérante observe qu'elle s'attend à ce que, suite à la reconnaissance de l'expropriation indirecte dans le cas d'espèce, les juridictions internes fassent application de la loi nº 662/96 entre-temps entrée en vigueur, et ceci au détriment du juste équilibre.

La Cour a examiné les arguments des parties. Elle estime que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

2. Invoquant les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, la requérante allègue la violation de son droit d'accès à un tribunal, au motif que, pendant la période d'occupation autorisée, elle n'avait aucun recours lui permettant de réclamer une indemnité.

L'article 6 § 1 de la Convention se lit ainsi :

> « 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 (...) »

L'article 13 de la Convention dispose :

> « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

La Cour estime que ce grief doit être examiné sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention. Elle rappelle que lorsqu'une question d'accès à un tribunal se pose, les garanties de l'article 13 sont absorbées par celles de l'article 6 (*Brualla Gómez de la Torre c. Espagne*, arrêt du 19 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, § 41 et *Cordova (nº 2) c. Italie*, nº 45649/99, § 71, CEDH 2003).

Le Gouvernement soutient tout d'abord que la requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes, étant donné qu'elle n'a pas contesté devant le tribunal administratif tous les actes de la procédure d'expropriation, y compris les décrets d'occupation d'urgence, devant le tribunal administratif.

En deuxième lieu, le Gouvernement soutient que la requête est tardive dans la mesure où elle a été introduite six mois après le moment où la tante de la requérante a saisi le tribunal civil pour demander le dédommagement découlant de la privation de son terrain et l'indemnité d'occupation légitime.

Sur le fond, le Gouvernement fait valoir que l'impossibilité d'accéder à un tribunal dérivait du fait qu'à ce moment-là, l'indemnité n'avait pas encore été déterminée et que le terrain n'avait pas encore été exproprié. Le Gouvernement observe que la requérante pouvait, ne serait-ce qu'à partir d'un moment donné, saisir le tribunal civil compétent, ce qu'elle a fait. Cette deuxième action était susceptible de donner le résultat espéré.

La requérante s'oppose à la thèse du Gouvernement. Elle soutient qu'elle n'avait aucun recours lui permettant de réclamer une indemnité pendant la période d'occupation autorisée qui a été prorogée jusqu'en 1986.

La Cour se doit d'examiner d'abord les exceptions soulevées par le Gouvernement.

Quant à l'exception tirée du non-respect du délai de six mois, la Cour renvoie aux observations développées ci-dessus lors de l'examen du grief concernant l'article 1 du Protocole nº 1. Aucune raison ne permet de parvenir à une conclusion différente par rapport au présent grief. Il y a donc lieu d'écarter cette exception.

Pour ce qui est de l'épuisement des voies de recours internes, la Cour estime que cette question se confond avec le fond de l'affaire puisque le grief tiré de l'article 6 de la Convention concerne précisément l'entrave à l'accès à un tribunal. Elle estime ensuite que ce grief pose de sérieuses

questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare le restant de la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

Søren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président