CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 62592/00
présentée par Claudina CAPONE
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 29 avril 2004 en une chambre composée de :

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,
P. LORENZEN,
Mme S. BOTOUCHAROVA,
MM. 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 19 octobre 2000,

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, M^me^ Claudina Capone, est une ressortissante italienne née en 1925 et résidant à Bénévent. Elle est représentée devant la Cour par M^e^ Leo, avocat à Bénévent. Le gouvernement défendeur est représenté par ses agents successifs, respectivement MM. U. Leanza et I.M. Braguglia et 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 était propriétaire d'un terrain de 2 434 mètres carrés sis à Bénévent et enregistré au cadastre comme feuille 48, parcelles 118 et 648.

Le 31 janvier 1992, l'administration de Bénévent autorisa le bureau des habitations à loyer modéré (I.A.C.P.) à occuper 1 035 mètres carrés de terrain, à savoir la parcelle 118, et à procéder aux travaux de construction.

Le I.A.C.P. fixa l'indemnité d'expropriation à 30 000 ITL/m².

Par un acte notifié le 22 juillet 1992, la requérante assigna la municipalité de Bénévent et le I.A.C.P. à comparaître devant la cour d'appel de Naples.

Elle faisait valoir que l'indemnisation fixée était ridicule par rapport à la valeur vénale du terrain, qu'aucune indemnité pour la période d'occupation du terrain précédant le décret d'expropriation n'avait été fixée, que les travaux de construction avaient été effectués de telle manière que tout le terrain était devenu inutilisable.

Le 17 décembre 1996, le I. A. C. P. fixa à 25 000 ITL/m² l'indemnité d'expropriation.

En décembre 1996, la requérante assigna par un deuxième recours la municipalité de Bénévent et le I.A.C.P. à comparaître devant la cour d'appel de Naples en contestant le montant proposé à titre d'indemnisation.

Le 21 avril 1997 l'administration décréta l'expropriation du terrain.

Le 23 octobre 1997, les deux procédures pendantes devant la cour d'appel de Naples furent réunies. En 1999 une expertise fut déposée au greffe. Il ressort de cette expertise que le terrain de la requérante était constructible et que sa valeur vénale, à la date de l'expropriation, était de 164 000 ITL le mètre carré.

Par un arrêt du 30 juillet 2002, la cour d'appel de Naples rejeta les recours de la requérante. La cour estima notamment qu'elle n'était pas en mesure de déterminer une indemnité prenant en compte la nature constructible du terrain, en raison de ce que la requérante n'avait pas joint à ses demandes la copie de la déclaration d'impôt municipal sur les immeubles (ICI).

Le 14 février 2003, la requérante se pourvut en cassation. La procédure est encore pendante.

B. Le droit et la pratique interne pertinents

La loi nº 2359 de 1865, dans son article 39, prévoyait qu'en cas d'expropriation d'un terrain, l'indemnité à verser devait correspondre à la valeur marchande du terrain au moment de l'expropriation.

L'article 42 de la Constitution, tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle (voir parmi d'autres l'arrêt nº 138 du 6 décembre 1977), garantit, en cas d'expropriation, une indemnisation qui n'atteint pas la valeur marchande du terrain.

La loi nº 865 de 1971 a introduit de nouveaux critères : tout type de terrain, agricole ou constructible, devait être indemnisé comme s'il s'agissait d'un terrain agricole.

Par l'arrêt nº 5 de 1980, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la loi nº 865 de 1971, au motif que celle-ci traitait de manière identique deux situations très différentes, à savoir qu'elle prévoyait le même type d'indemnisation pour des terrains constructibles et des terrains agricoles.

Pour pallier à cette situation, le Parlement a adopté la loi nº 385 du 29 juillet 1980, qui réintroduisait les critères venant d'être déclarés inconstitutionnels, mais cette fois à titre provisoire : la loi disposait en effet que la somme versée était un acompte devant être complété par une indemnité, qui serait calculée sur la base d'une loi à adopter et prévoyant des critères d'indemnisation spécifiques pour les terrains constructibles.

Par l'arrêt nº 223 de 1983, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la loi nº 385 de 1980, au motif que celle-ci soumettait l'indemnisation en cas d'expropriation d'un terrain constructible à l'adoption d'une loi future.

Par l'effet de l'arrêt nº 223 de 1983, la loi nº 2359 de 1865 a été à nouveau en vigueur ; par conséquent, un terrain constructible devait être indemnisé à concurrence de sa valeur marchande (voir par exemple, Cour de cassation, sec. I, arrêt nº 13479 du 13 décembre 1991 ; sec. I, arrêt nº 2180 du 22 février 1992).

Le décret-loi nº 333 du 11 juillet 1992, converti en loi nº 359 du 8 août 1992, a introduit, dans son article 5*bis,* une mesure « provisoire, exceptionnelle et urgente » tendant au redressement des finances publiques, valable jusqu'à ce que des mesures structurelles soient adoptées.

L'article 5*bis* dispose que l'indemnité à verser en cas d'expropriation d'un terrain constructible correspond à environ 50 % de la valeur marchande, qui est calculée selon la formule suivante :

Valeur marchande du terrain + (rente foncière annuelle x 10 dernières années) : 2 – abattement de 40 %. Dans ce cas, l'indemnité correspond à 30 % de la valeur marchande. Sur ce montant, un impôt de 20 % à la source est appliqué (impôt prévu par l'article 11 de la loi nº 413 de 1991)

L'abattement de 40 % n'est pas applicable lorsque, au lieu d'un décret d'expropriation, l'expropriation se fait par un acte de « cession volontaire » du terrain, ou bien comme en l'espèce, lorsque l'expropriation a eu lieu

avant l'entrée en vigueur de l'article 5*bis* (voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 283 du 16 juin 1993).

Dans ce cas, l'indemnité qui en résulte correspond à 50 % de la valeur vénale. De ce montant il faudra toutefois déduire 20 % à titre d'impôt (voir *supra*).

La Cour constitutionnelle a estimé que l'article 5bis de la loi n° 359 de 1992 et son application rétroactive est compatible avec la Constitution (arrêt no 283 du 16 juin 1993 ; arrêt no 442 du 16 décembre 1993), dans la mesure où cette loi a un caractère urgent et provisoire.

GRIEF

Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, la requérante allègue la violation de son droit au respect des biens au motif qu'elle n'a pas encore été indemnisée pour l'expropriation de son terrain. Elle se plaint, en outre, que le montant de l'indemnisation qui lui sera accordé conformément à la législation en vigueur, sera largement inférieur à la valeur vénale du terrain.

EN DROIT

Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, la requérante allègue la violation de son droit au respect des biens. L'article 1 du Protocole n° 1, 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 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. »

Le Gouvernement soulève une exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes basée sur deux volets.

Quant au premier volet de l'exception, le Gouvernement fait observer que la violation alléguée par la requérante n'a pas d'existence autonome par rapport à la durée de la procédure. Or, la requérante n'a jamais soulevé le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention, ni devant la Cour, ni devant le juridictions internes. Selon lui, la Cour devrait des lors rejeter le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1.

Quant au deuxième volet, de l'exception, le Gouvernement observe que la requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes en l'absence d'un jugement interne définitif.

Sur le fond le Gouvernement soutient que la requérante aurait pu accepter l'offre d'indemnité effectuée par l'administration en 1992 étant donné qu'elle était plus favorable par rapport à celle de 1996.

Le Gouvernement observe ensuite que, selon la législation en vigueur, la valeur vénale du terrain est en tout cas prise en compte, dans la mesure où elle constitue la base de départ du calcul à effectuer pour déterminer l'indemnité d'expropriation. En conclusion, le Gouvernement soutient que le système de calcul de l'indemnité d'expropriation ne soulève aucun problème au regard de l'article 1 du Protocole n° 1.

La requérante s'oppose à la thèse du Gouvernement.

Elle soutient avoir subi une atteinte disproportionnée à son droit au respect des biens. A cet égard, elle souligne, le laps de temps qui s'est écoulé depuis l'occupation de son terrain en l'absence de toute indemnité à ce jour.

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

Quant au premier volet de l'exception tirée du non épuisement des voies de recours internes, la Cour considère, conformément à sa jurisprudence (voir parmi d'autres *Erkner et Hofauer c. Autriche,* arrêt du 23 avril 1987, série A n° 117, §§ 72 et suivants), que le grief tiré d'une atteinte au droit au respect des biens de la requérante est autonome par rapport à celui tiré de la durée de la procédure. Il s'ensuit que le premier volet de cette exception ne saurait être retenu.

S'agissant du deuxième volet de l'exception de non-épuisement des voies de recours internes la Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que cette exception est étroitement liée au fond de la requête et que celle-ci soulève des questions de fait et de droit complexes qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond. Dès lors, elle ne saurait être déclarée manifestement mal fondée en application de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été établi.

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

Joint au fond le deuxième volet de l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes ;

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

Søren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président