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° 63861/00
présentée par Pietro Romolo CARLETTA
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 1er avril 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 18 novembre 2000,

Vu la décision partielle du 5 septembre 2002,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Pietro Romolo Carletta, est un ressortissant italien, né en 1934 et résidant à Fragneto L'Abate (Bénévent). Il est représenté devant la Cour par M^e^ L. Crisci, avocat à Bénévent. 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.

Le requérant était propriétaire d'un terrain sis à Fragneto l'Abate et enregistré au cadastre, feuille 18, parcelles 51, 56, 63, 167 et feuille 20, parcelle 75.

Par un arrêté du 7 août 1979, le maire de Fragneto l'Abate autorisa l'occupation d'urgence du terrain, pour une période maximale de cinq ans, en vue de son expropriation.

Le 7 avril 1981, l'administration procéda à l'occupation matérielle du terrain.

Par un acte d'assignation notifié le 8 février 1983, le requérant introduisit devant le tribunal civil de Bénévent une action en dommages-intérêts à l'encontre de la ville de Fragneto l'Abate.

Ils faisait valoir que l'occupation du terrain était illégale au motif que celle-ci s'était prorogée au-delà du délai autorisé, alors que les travaux de construction s'étaient terminés sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle du terrain et au paiement d'une indemnité.

Se référant à la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva*) le requérant 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 récupérer la disponibilité du terrain litigieux, mais pouvait seulement demander les dommages-intérêts. Le requérant réclamait une somme correspondant à la valeur vénale du terrain et une somme pour non jouissance du terrain.

La mise en état de l'affaire commença le 28 mars 1983.

Le 20 juin 1985, une première expertise fut déposée au greffe. Selon cette expertise, une partie du terrain du requérant (parcelles 51, 56 et 63) avait été utilisée pour la construction d'une route ; l'autre partie du terrain occupé (parcelle 75) devait servir pour la construction d'égouts.

En 1997, un complément d'expertise fut déposé au greffe. L'expert nota que la parcelle 167 n'avait pas été occupée par l'administration.

Pour ce qui est de la partie utilisée pour construire la route, à savoir 148 mètres carrés, l'expert estima que le requérant en avait perdu la propriété, que ce terrain était constructible et valait 20 000 ITL le mètre carré.

Cependant, conformément à la loi n° 662 de 1996, entre-temps entrée en vigueur, cette somme devait être réduite à 10 165 ITL le mètre carré. Pour ce qui est de l'autre partie du terrain, l'expert estima que le requérant en était encore propriétaire et que le système d'égouts le traversant constituait une servitude de passage et que le préjudice souffert s'élevait à 208 000 ITL.

La procédure est actuellement pendante en première instance.

B. Le droit et la pratique interne pertinent

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 n° 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 n° 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 besoin 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 n° 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 donc doit 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.

GRIEF

Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant se plaint d'avoir été *de facto* exproprié, par l'effet de l'occupation de son terrain pendant environ vingt-trois ans et de la perte de disponibilité de celui-ci. Il fait valoir qu'il n'a eu aucun remède pour défendre son droit au respect des biens et qu'aucune indemnité ne lui a été versée.

EN DROIT

Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant se plaint d'avoir été *de facto* exproprié par l'effet de l'occupation de son terrain, et de n'avoir perçu aucune indemnisation.

L'article 1 du Protocole n° 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. »

Le Gouvernement soulève deux exceptions d'irrecevabilité.

En premier lieu, 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 celle-ci a été introduite, plus de six mois après le moment où l'occupation du terrain est devenue sans titre et plus de six mois après le moment où le requérant a déposé le recours en dommages-intérêts devant le tribunal de Bénévent.

En deuxième lieu, 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 le grief tiré de la durée de la procédure a été déclaré irrecevable en date du 5 septembre 2002, pour non épuisement des voies de recours internes. Selon lui, la Cour devrait parvenir à la même conclusion pour le grief tiré d'une

atteinte au droit au respect des biens du requérant, puisque ce dernier grief ne serait pas autonome par rapport au premier.

Quant au deuxième volet de l'exception, le Gouvernement observe que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes en l'absence d'un jugement interne définitif. Tout en soutenant que le juge national ne fera que prendre acte d'une situation qui s'est déjà consolidée et déclarer qu'il y a eu expropriation indirecte, le Gouvernement soutient également qu'en l'absence de ce jugement il est impossible de dire si le requérant a ou non été privé de son bien. Cette impossibilité d'établir les faits avant le jugement empêcherait la Cour d'apprécier le comportement des autorités nationales, surtout en l'espèce où les faits seraient présentés de manière confuse.

Sur le fond, le Gouvernement considère que l'expropriation indirecte est « prévue par la loi » étant donné qu'elle est constamment appliquée par la jurisprudence nationale à compter de 1983. De ce fait, même à défaut d'un décret d'expropriation, et même en l'absence d'un jugement national, 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 elle est tout simplement non respectueuse des formes, à compter d'un moment donné.

Le Gouvernement observe que le fait qu'un décret d'expropriation n'ait pas été prononcé est en soi un manquement aux règles qui président à la procédure administrative. Toutefois, il s'agirait d'un manquement purement formel et le requérant aurait la possibilité d'obtenir un dédommagement proportionné à la valeur du terrain en conséquence de l'expropriation indirecte. Le Gouvernement en déduit que la situation dénoncée est compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1.

Le requérant s'oppose à la thèse du Gouvernement.

Il fait observer qu'il est privé de la disponibilité de son terrain depuis 1981 et que cette perte de disponibilité est devenue totale avec l'achèvement des travaux. En deuxième lieu, il observe qu'il n'a perçu aucune indemnité à ce jour. A cet égard, le requérant fait valoir qu'il a dû introduire une action en dommages-intérêts et que celle-ci est toujours pendante.

Le requérant souligne l'illégalité de cette situation et considère que le droit italien ne lui fournit pas de remèdes adéquats. Le requérant en conclut qu'aucun problème d'irrecevabilité ne se pose en l'espèce.

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 considère que les effets de l'occupation du terrain du requérant s'analysent en une « situation continue », qui, dans le cas d'espèce, n'a pas encore eu 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.

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 no 117, §§ 72 et suivants), que le grief tiré d'une atteinte au droit au respect des biens du requérant est autonome par rapport à celui tiré de la durée de la procédure, qui a été déclaré irrecevable. 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 2ème volet de l'exception du Gouvernement tirée du non épuisement des voies de recours internes ;

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

Soren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président