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° 65272/01
présentée par Dora CHIRÒ (n° 3)
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 10 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. QUESADA, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 17 juin 2000,

Vu la décision partielle du 28 janvier 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, Dora Chiro, est une ressortissante italienne née en 1934 et résidant à San Severo. Elle est représentée devant la Cour par Me Iasiello, 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 était copropriétaire d'un terrain sis à Poggio Imperiale (Foggia) et enregistré au cadastre, feuille 14, parcelle 117.

Par des arrêtés des 25 août 1980, 28 août 1980 et 15 novembre 1980, l'admnistration de Poggio Imperiale décréta l'occupation de 12 044 mètres carrés appartenant à la requérante, pour une période maximale de cinq ans, en vue de son expropriation pour la construction d'une route, d'une école et d'un système de collecte.

En 1980, la mairie de Poggio Imperiale procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction.

Par un acte notifié le 3 décembre 1986, la requérante assigna la ville de Poggio Imperiale devant le tribunal civil de Lucera.

La requérante alléguait que l'occupation de son 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*), 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 les dommages-intérêts découlant de l'occupation du terrain. La requérante 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 6 juillet 1987.

Le 10 février 1995, une expertise fut déposée au greffe. Il ressort de cette expertise que la transformation irréversible du terrain avait eu lieu en 1985 et que la requérante avait été privée de son terrain à cette date. L'expertise indiquait que la valeur vénale du terrain en 1985 et indexée était de 1 585 186 049 lires italiennes (ITL).

Par un jugement déposé au greffe le 14 mai 2002, le tribunal de Lucera déclara que la propriété du terrain était passée à l'administration par effet de la construction de l'ouvrage public. Etant donné que le transfert de propriété

avait eu lieu dans le cadre d'une occupation de terrain illicite, la requérante avait droit à des dommages-intérêts calculés sur la base de la loi nº 662 de 1996, entrée en vigueur en cours de procédure. Par conséquent, le tribunal accorda à la requérante 141 868,70 EUR pour la perte de la propriété du terrain, à indexer à partir de 1996, plus 8 893,28 EUR pour l'indemnité d'occupation temporaire. Il ressort du dossier que la requérante n'a pas encore été dédommagée.

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.

Par l'arrêt nº 10679 du 11 août 2000, la Cour de cassation a confirmé la légitimité de l'application de la loi nº 662 de 1996 pour toute occupation de terrain ayant eu lieu avant le 30 septembre 1996.

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-trois ans après l'occupation de son terrain, elle n'a pas encore perçu d'indemnisation.

2 Invoquant l'article 6 § 1 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 ne disposait d'aucun recours lui permettant de réclamer une indemnité.

EN DROIT

1. La requérante allègue la violation de son droit au respect des biens tel que garanti par l'article 1 du Protocole nº 1, qui 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 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 elle a été introduite plus de six mois après le moment où l'occupation du terrain est devenue sans titre.

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 28 janvier 2003 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 de la requérante, puisque ce dernier grief ne serait pas autonome par rapport au premier.

Quant au deuxième volet de l'exception, le Gouvernement fait observer que la requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes dans la mesure où elle n'a pas interjeté appel du jugement du tribunal de Lucera afin de contester le montant de l'indemnisation.

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 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 simplement non respectueuse des formes, à compter d'un moment donné. Toutefois, le Gouvernement observe que la requérante a obtenu 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 nº 1.

La requérante s'oppose à la thèse du Gouvernement. Elle fait valoir 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. Elle observe qu'elle a été privée de la disponibilité de son terrain pendant vingt-deux ans et que la procédure en dommages-intérêts qu'elle a engagée devant le tribunal de Lucera a pris fin en 2002. Le tribunal, en faisant application du principe de l'expropriation indirecte, a déclaré qu'elle avait perdu la propriété du terrain et que l'administration était devenue propriétaire *ab origine*. Le tribunal a fait application de la loi nº 662 de 1996, entrée en vigueur en cours de procédure, de sorte qu'elle n'a pas obtenu la réparation intégrale du préjudice souffert.

Selon la requérante, un appel de ce jugement n'aurait pas remédié à la situation dénoncée. Elle rappelle que l'obligation d'épuiser les voies de recours internes impose l'utilisation de recours qui sont adéquats et effectifs. Dans le cas d'espèce, selon la requérante, le Gouvernement n'a pas

démontré que l'utilisation de ce recours lui aurait permis d'obtenir une indemnité plus élevée.

Sur le fond, la requérante observe que l'application du principe de l'expropriation indirecte dans le cas d'espèce n'est pas conforme au principe de légalité et que l'application de la loi nº 662 de 1996 a enfreint le juste équilibre.

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 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.

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 de la requérante 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 doit d'abord déterminer si la requérante a épuisé, conformément à l'article 35 § 1 de la Convention, les voies de recours qui lui étaient ouvertes en droit italien. Il s'agit en l'espèce de savoir si elle était tenue d'interjeter appel du jugement du tribunal de Lucera. La Cour rappelle qu'en vertu de la règle de l'épuisement des voies de recours internes énoncée à l'article 35 § 1 de la Convention, un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il allègue, étant entendu qu'il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour que le recours invoqué était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits, c'est-à-dire qu'il était accessible et susceptible d'offrir au requérant le redressement de ses griefs, et qu'il présentait des perspectives raisonnables de succès (voir, parmi d'autres références*, Akdivar et autres c. Turquie*, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1210, § 66). A cet égard, la Cour note que le Gouvernement se limite à dire que la requérante aurait pu faire appel, sans apporter d'éléments jurisprudentiels démontrant que, dans des affaires similaires à la présente, le recours devant la juridiction d'appel

aurait pu remédier au grief relatif à l'application de la loi nº 662 de 1996. Au demeurant, la Cour observe que la Cour de cassation italienne a confirmé la légitimité de l'application de cette loi pour toute occupation de terrain ayant eu lieu avant le 30 septembre 1996 (arrêt nº 10679 de 2000).

Par conséquent, l'exception de non-épuisement des voies de recours internes du Gouvernement doit être rejetée

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, 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. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

2. La requérante allègue la violation de son droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 qui est ainsi libellé :

> « 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 (...) »

Le Gouvernement relève que dans le système juridique italien, le propriétaire d'un terrain qui avait été occupé par l'administration ne pouvait pas réclamer devant les juridictions compétentes une indemnité d'occupation avant l'expiration du délai d'occupation autorisée. Il pouvait toutefois s'adresser au tribunal et demander l'indemnisation en attendant l'expiration dudit délai. De plus, le Gouvernement rappelle que l'article 20, quatrième alinéa, de la loi nº 865 de 1971, qui ne permettait pas à l'intéressée de saisir les juridictions compétentes avant l'expiration de l'occupation autorisée pour demander une indemnisation, a été déclaré non compatible avec la Constitution le 22 octobre 1990.

En outre, 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 le délai d'occupation autorisé est expiré et plus de six mois après la déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 20, quatrième alinéa, de la loi nº 865 de 1971.

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. De plus, cette période a été prorogée plusieurs fois. Elle fait valoir que cette limitation n'était pas compatible avec le droit d'accès à un tribunal.

La Cour relève d'emblée que la loi litigieuse qui empêchait l'accès à un tribunal pendant la période d'occupation d'urgence a été déclarée non conforme à la Constitution en 1990.

De plus, la requérante a pu demander une indemnisation dans la même procédure instituée pour obtenir les dommages-intérêts découlant de la privation du terrain. La Cour note que la requérante a obtenu, par décision

judiciaire, une indemnité d'occupation légitime d'un montant de 8 893,28 EUR. Le jugement du tribunal, qui a acquis l'autorité de la chose jugée, a donc réparé au niveau interne la violation alléguée de la Convention.

Ce grief doit donc être rejeté pour défaut manifeste de fondement, conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

Déclare recevable, tous moyens de fond réservés, le grief de la requérante tiré d'une atteinte injustifiée à son droit au respect de ses biens ;

Déclare le restant de la requête irrecevable.

Santiago QUESADA
Greffier adjoint

Christos ROZAKIS
Président