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° 63868/00
présentée par Rocco COLACRAI (n° 2)
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 9 mars 2000,

Vu la décision partielle du 30 avril 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. Rocco Colacrai, est un ressortissant italien, né en 1932 et résidant à Castelpagano. Il est représenté devant la Cour par Me L. Crisci, 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.

Le requérant était propriétaire d'un terrain de 3 040 mètres carrés sis à Castelpagano (Bénévent) et enregistré au cadastre, feuille 22, parcelle 179.

Par une décision du 4 mars 1989, le Conseil régional (*Giunta regionale*) approuva le projet de construction d'une route et autorisa la communauté de montagne (*comunità montana*) Alto Tammaro (Bénévent) à organiser un appel d'offre pour la réalisation de l'ouvrage. Par une décision du 6 septembre 1989, cette dernière choisit le projet présenté par l'entreprise de construction Z.

Le requérant expose que peu de temps après l'administration procéda à l'occupation matérielle du terrain et à la construction de l'ouvrage.

Par un arrêté du 22 août 1991, le maire de Castelpagano autorisa l'occupation d'urgence du terrain pour une période maximale de deux ans, en vue de son expropriation pour cause d'utilité publique.

Par un acte notifié le 12 décembre 1994, le requérant introduisit une action en dommages-intérêts à l'encontre de la communauté de montagne devant le tribunal civil de Bénévent. Il faisait valoir que l'occupation du terrain était abusive étant donné qu'elle avait commencée en 1989, soit avant l'émission de l'arrêté du 22 août 1991 et 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.

La mise en état de l'affaire commença le 30 janvier 1997.

La procédure est actuellement pendante en première instance.

Entre-temps, le 27 juin 1995, un décret d'expropriation, assorti d'une offre d'indemnité de 5 867 000 lires italiennes (ITL), avait été notifié au requérant. Par un acte notifié le 2 août 1995, le requérant avait attaqué ce décret et assigné la communauté de montagne devant la cour d'appel de Naples.

Par un arrêt du 30 octobre 1996, la cour d'appel déclara irrecevable le recours du requérant, au motif que le décret d'expropriation, intervenu après la construction de la route, devait être considéré comme étant inefficace, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva*).

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*, n° 31524/96, CEDH 2000-IV et *Carbonara et Ventura c. Italie*, n° 24638/94, CEDH 2000-VI.

Le Décret Présidentiel n° 327 du 8 juin 2001, modifié par le Décret législatif n° 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 n° 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 n° 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 n° 369 de 1996, la Cour constitutionnelle déclara cette disposition inconstitutionnelle.

En vertu de la loi budgétaire n° 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 n° 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.

GRIEF

Le requérant se plaint d'avoir été privé de son terrain de manière incompatible avec l'article 1 du Protocole nº 1. Il fait valoir notamment que son terrain a été occupé de manière abusive et que l'ouvrage public a été construit avant même le décret d'occupation d'urgence. Dans cette situation, compte tenu du principe de l'expropriation indirecte, le requérant soutient ne pas avoir eu moyen de défendre son droit de propriété en exigeant la restitution du bien ; il a seulement pu réclamer les dommages-intérêts.

EN DROIT

Le requérant se plaint d'avoir été privé 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. »

Le Gouvernement 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 30 avril 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 d'un jugement définitif 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.

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. 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. De plus, le Gouvernement rappelle que le Répertoire entre-temps entré en vigueur a expressément codifié le principe de l'expropriation indirecte.

Le requérant s'oppose à la thèse du Gouvernement.

Il fait observer qu'il est privé de la disponibilité de son terrain depuis 1989, situation devenue définitive avec l'achèvement des travaux. Le requérant souligne l'illégalité de cette situation, en l'absence d'un décret d'expropriation. A cet égard, le requérant 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, l'action en dommages-intérêts qu'il a introduite est toujours pendante. Il observe qu'il n'a perçu aucune indemnité à ce jour.

Sur le fond le requérant observe que l'application du principe de l'expropriation indirecte dans le cas d'espèce n'est pas conforme au principe de légalité. Il fait valoir que l'expropriation indirecte n'a pas eu lieu à l'issue de procédures respectueuses de formes, mais à la suite d'une activité matérielle réalisée en dehors de toutes références à des règles positives. Il considère, en outre, que le système juridique interne ne lui fournit pas des moyens suffisants pour remédier à la situation dénoncée. Le requérant affirme que le juste équilibre entre l'intérêt général et les droits fondamentaux de l'individu n'a pas été respecté.

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 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 deuxième volet de l'exception du Gouvernement relative au non-épuisement des voies de recours internes ;

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

Søren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président