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° 63242/00
présentée par Enrico DONATI et autres
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 13 mai 2004 en une chambre composée de :

MM. P. LORENZEN, *président*,
G. BONELLO,
Mmes N. VAJIĆ,
S. BOTOUCHAROVA,
MM. A. KOVLER,
V. ZAGREBELSKY,
Mmes E. STEINER, *juges*,
et de M. S. NIELSEN, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 17 novembre 2000,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérants, MM. Enrico Donati, Maurizio Donati et Angelo Donati sont des ressortissants italiens, nés respectivement en 1941, 1945 et 1948 et résidant à Rome. Ils sont représentés devant la Cour par M[e] N. Paoletti, avocat à Rome. 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 père des requérants était proprietaire d'un terrain sis à Rome et enregistré au cadastre, feuille 841, parcelle 511.

Par un arrêté du 14 mars 1969, le Préfet de Rome autorisa la municipalité de Rome à occuper d'urgence 5 467,65 mètres carrés du terrain du père des requérants, pour une période maximale de deux ans, en vue de son expropriation pour cause d'utilité publique.

Le 31 mars 1969, la municipalité de Rome procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction d'une école.

Les travaux de construction de l'école se terminèrent le 19 juin 1971.

Les requérants exposent que leur père resta en vain en l'attente d'une expropriation formelle et d'une indemnisation.

Par un acte d'assignation notifié le 25 juillet 1987, le père des requérants introduisit une action en dommages-intérêts à l'encontre de la municipalité de Rome devant le tribunal civil de Rome. Il faisait notamment valoir que l'occupation du terrain était illégale au motif que celle-ci s'était poursuivie au-delà du délai autorisé et que les travaux de construction s'étaient terminés sans qu'il soit procédé à l'expropriation formelle et au paiement d'une indemnité.

Par un jugement du 11 février 1993, le tribunal de Rome, se référant à la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva*), estima que l'occupation du terrain était devenue illégale avant la fin des travaux de construction. A la suite de la réalisation de l'ouvrage public, le 19 juin 1971, la propriété du terrain était passée à l'administration. A compter de cette date avait commencé à courir le délai de prescription de cinq ans pour demander les dommages-intérêts. Etant donné que le père des requérants avait introduit l'action en dommages-intérêts le 25 juillet 1987, il y avait prescription.

Le père des requérants interjeta appel de ce jugement devant la cour d'appel de Rome.

Le 27 juillet 1996, le père des requérants décéda. Le 29 novembre 1996, les requérants se constituèrent dans la procédure devant la cour d'appel de Rome.

Par une décision du 3 janvier 1997, la cour d'appel de Rome rejeta l'appel. Les requérants se pourvurent en cassation, alléguant aussi l'absence de déclaration d'utilité publique.

Par un arrêt du 16 mars 2000, déposé au greffe le 6 juin 2000, la Cour de cassation débouta les requérants de leur pourvoi, confirmant la prescription de leur droit à obtenir des dommages-intérêts. S'agissant de la déclaration d'utilité publique, la Cour estima que ce grief était irrecevable puisque soulevé tardivement.

Entre-temps, l'école avait été démolie par la municipalité.

Le 21 juin 2001, les requérants introduisirent une action en justice devant le tribunal de Rome, visant à obtenir la saisie du terrain, pour empêcher qu'une nouvelle construction soit réalisée.

Par une décision du 5 octobre 2001, le tribunal de Rome rejeta le recours, au motif que les requérants avaient perdu la propriété du terrain, conformément aux décisions judiciaires ci-dessus.

Les requérants firent opposition.

Par une décision du 10 décembre 2001, le tribunal de Rome rejeta l'opposition. Il ressort de la décision que, contrairement à l'arrêt de la Cour de cassation du 16 mars 2000, le tribunal qualifia l'occupation du terrain litigieux comme démunie de déclaration d'utilité publique. Se basant sur ceci, le tribunal estima que les requérants pourraient par la suite agir en justice pour demander la restitution du terrain.

Il ressort du dossier qu'un autre bâtiment a été construit sur le terrain litigieux.

B. Le droit et la pratique interne 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 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. Cas de non application du principe de l'expropriation indirecte

a) Les développements de la jurisprudence des années 1990 montrent que le mécanisme par lequel la construction d'un ouvrage public entraîne le transfert de propriété du terrain au bénéfice de l'administration connaît des exceptions.

Dans son arrêt n° 874 de 1996, le Conseil d'Etat a affirmé qu'il n'y a pas d'expropriation indirecte lorsque les décisions de l'administration et le décret d'occupation d'urgence ont été annulés par les juridictions administratives, d'autant que, sinon, la décision judiciaire serait vidée de substance.

Dans son arrêt n° 1907 de 1997, la Cour de cassation statuant en chambres réunies a affirmé que l'administration ne devient pas propriétaire d'un terrain lorsque les décisions qu'elle a adoptées et la déclaration d'utilité publique doivent être considérées comme nulles *ab initio*. Dans ce cas, l'intéressé garde la propriété du terrain et peut demander la *restitutio in integrum*. Il peut alternativement demander des dommages-intérêts. L'illégalité dans ces cas a un caractère permanent et aucun délai de prescription ne trouve application.

Dans l'arrêt n° 6515 de 1997, la Cour de cassation statuant en chambres réunies a affirmé qu'il n'y a pas de transfert de propriété lorsque la déclaration d'utilité publique a été annulée par les juridictions administratives. Dans ce cas, le principe de l'expropriation indirecte ne trouve donc pas application. L'intéressé, qui garde la propriété du terrain, a la possibilité de demander la *restitutio in integrum*. L'introduction d'une demande en dommages-intérêts entraîne une renonciation à la *restitutio in integrum*. Le délai de prescription de cinq ans commence à courir au moment où la décision du juge administratif devient définitive.

Dans l'arrêt n° 148 de 1998, la première section de la Cour de cassation a suivi la jurisprudence des sections réunies et affirmé que le transfert de propriété par effet de l'expropriation indirecte n'a pas lieu lorsque la déclaration d'utilité publique à laquelle le projet de construction était assorti a été considérée comme invalide *ab initio*.

b) Il convient de noter que le « Répertoire » (voir sous 2) prévoit à son article 43 qu'en l'absence d'un décret d'expropriation, ou en l'absence de déclaration d'utilité publique, un terrain transformé à la suite de la réalisation d'un ouvrage public est acquis au patrimoine de l'autorité qui l'a transformé. Le propriétaire peut demander au juge la restitution du terrain. L'autorité en cause peut s'opposer à la restitution. Lorsque le juge décide de ne pas ordonner la restitution du terrain, le propriétaire a droit à un dédommagement (voir *infra*).

iv. 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.

Il convient de noter que le « Répertoire » prévoit pour toute expropriation indirecte un dédommagement calculé comme s'il s'agissait d'une expropriation régulière (art. 40 du Répertoire).

GRIEF

Les requérants se plaignent d'avoir été privés de leur terrain de manière incompatible avec l'article 1 du Protocole n° 1. Ils font valoir que l'application du principe de l'expropriation indirecte n'est pas conforme au principe de la prééminence du droit et se plaignent que leur droit au dédommagement a été déclaré prescrit. Les requérants allèguent en outre que, malgré la démolition de l'ouvrage public construit sur leur terrain, il leur a été impossible d'obtenir la restitution du terrain.

EN DROIT

Les requérants allèguent la violation de leur droit au respect de leurs biens tel que garanti par l'article 1 du Protocole n° 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. »

i. Sur la première exception du Gouvernement

En premier lieu, le Gouvernement soulève une exception tirée de l'absence de la qualité de « victimes » des requérants. Il soutient que les requérants n'ont jamais été propriétaires du terrain, étant donné qu'au moment du décès de leur père, en 1996, la propriété du terrain avait été déjà transférée au bénéfice de l'administration à la suite de la construction de l'ouvrage public, réalisé en 1971.

Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement. Ils font observer que seulement à la suite de la décision de la Cour de cassation déposée au greffe le 6 juin 2000, il y a eu décision interne définitive faisant état du transfert de propriété. Ceci aurait par ailleurs été reconnu par l'administration municipale dans le cadre de la procédure de saisie devant le tribunal de Rome. Compte tenu de ces éléments, les requérants estiment pouvoir se prétendre victimes de la violation alléguée, au sens de l'article 34 de la Convention.

La Cour relève qu'en 1996, les requérants ont succédé à leur père dans tous ses droits et ses obligations et que, le 29 novembre 1996, ils se sont constitués dans la procédure. A cet égard, la Cour note que les décisions rendues par la cour d'appel de Rome et par la Cour de cassation, ainsi que celles du tribunal de Rome sur la demande de saisie, ont concerné directement les requérants.

Compte tenu de ces éléments, la Cour estime que les requérants ont la qualité de « victimes » au sens de l'article 34 de la Convention, en ce que la situation dénoncée par eux affecte directement leur droit au respect de leurs biens.

Il s'ensuit que cette exception ne saurait être retenue.

ii. Sur la deuxième exception du Gouvernement

En deuxième lieu, le Gouvernement soulève une exception tirée du non épuisement des voies de recours internes. Il soutient d'une part que les requérants n'ont pas attaqué devant les juridictions administratives les actes de la procédure d'expropriation ; d'autre part, au vu de la décision du tribunal de Rome du 10 décembre 2001, les requérants auraient pu introduire une action en justice visant à obtenir la restitution du terrain.

Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement.

Ils font d'abord observer que l'action qu'ils auraient pu introduire pour contester la légalité de l'autorisation d'occuper n'aurait pu empêcher l'application de la règle de l'expropriation indirecte.

Ensuite, ils observent que face à l'arrêt de la Cour de cassation du 6 juin 2000, toute autre action en justice introduite successivement n'aurait pu aboutir à la restitution du terrain. De plus, la restitution s'avère maintenant impossible aussi pour une raison factuelle, à savoir un nouveau bâtiment a été entre-temps construit sur le terrain. Par conséquent, une

action en justice visant à obtenir la restitution du terrain n'aurait aucune chance de succès.

La Cour estime qu'un recours devant les juridictions administratives visant à contester la légalité des actes de la procédure d'expropriation n'aurait pu aboutir qu'à l'annulation des actes administratifs attaqués et n'aurait pu remédier à la situation dénoncée. *A fortiori*, une action visant la restitution du terrain, une fois l'expropriation indirecte déclarée par la Cour de cassation, n'aurait pu aboutir (*Belvedere Alberghiera srl c. Italie*, n° 31524/96, CEDH 2000-IV ; *Belvedere Alberghiera srl c. Italie* (satisfaction équitable), n° 31524/96, 30 octobre 2003 ; *Carbonara et Ventura c. Italie* (satisfaction équitable), n° 24638/94, 11 décembre 2003).

Il s'ensuit que cette exception ne saurait être retenue.

iii. Sur la troisième exception du Gouvernement

En troisième lieu, le Gouvernement soulève une exception tirée du non respect du délai de six mois.

Le Gouvernement soutient que la requête est tardive dans la mesure où celle-ci a été introduite plus de six mois après le 19 juin 1971, à savoir le moment de la réalisation de l'ouvrage public. En outre, plus de six mois se sont écoulés du jugement du 11 février 1993, par lequel le tribunal de Rome a déclaré le transfert de propriété. Selon le Gouvernement, les décisions ultérieures ne sauraient être prises en ligne de compte pour le calcul du délai de six mois.

Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement.

Selon les requérants, seulement par l'arrêt de la Cour de cassation déposé au greffe le 6 juin 2000, le transfert de propriété au bénéfice de l'administration par l'effet de l'expropriation indirecte a été définitivement reconnu. Par conséquent les requérants estiment que le délai de six mois a commencé à courir le 6 juin 2000.

La Cour considère que, conformément à sa jurisprudence (*Carbonara et Ventura c. Italie*, n° 24638/94, CEDH 2000-VI, § 69), ce n'est que par la décision définitive – en l'espèce l'arrêt de la Cour de cassation déposé au greffe le 6 juin 2000– que le principe de l'expropriation indirecte doit se considérer comme étant effectivement appliqué. Dès lors, le délai de six mois a commencé à courir à cette date.

Il s'ensuit que cette exception ne saurait être retenue.

iv. Sur le fond

Sur le fond, le Gouvernement fait observer que l'expropriation indirecte est « prévue par la loi » étant donné que ce principe a été constamment appliqué par la jurisprudence nationale à compter de 1983.

De ce fait, même à défaut d'un jugement déclarant le transfert de propriété au bénéfice de l'administration en vertu de l'expropriation

indirecte, la privation du bien au bénéfice de l'administration aurait déjà eu lieu à la suite de la construction de l'ouvrage public.

Par conséquent le Gouvernement soutient que le délai de prescription de cinq ans pour obtenir un dédommagement a commencé à courir avant le prononcé du jugement interne définitif faisant état du transfert de propriété.

A cet égard, le Gouvernement soutient que les requérants auraient dû s'activer et demander un dédommagement dans les cinq ans suivant la fin de la période d'occupation autorisée ou la fin des travaux de construction.

Le Gouvernement admet 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 qui serait compensé par la possibilité de demander un dédommagement respectueux du juste équilibre entre l'intérêt publique et les droits des individus. Dans le cas d'espèce, les requérants n'ont pu obtenir un tel dédommagement uniquement à cause de la prescription de ce droit. Le Gouvernement en déduit que la situation dénoncée est compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1.

Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement. Ils dénoncent le caractère illégal de l'expropriation indirecte dont ils ont fait l'objet et des répercussions tant sur l'indemnisation que sur l'impossibilité d'obtenir la restitution du terrain.

S'agissant spécifiquement de l'indemnisation, les requérants observent que l'absence de toute compensation pour la perte de leur bien ne se justifie non plus sous l'angle du juste équilibre.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que les griefs des requérants posent 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 le restant de la requête 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.

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

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

Søren NIELSEN
Greffier

Peer LORENZEN
Président