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° 56578/00
présentée par Girolamo et Marianna LANTERI
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 25 mars 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 21 mars 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 sont des ressortissants italiens, nés respectivement en 1951 et 1957, résidant à Agusta (Syracuse). Ils sont représentés devant la Cour par Me F. Magro, avocat à Avola (Syracuse). Le gouvernement défendeur était représenté par ses agents successifs, respectivement MM. U. Leanza et I.M. Braguglia et ses coagents successifs, respectivement MM. V. Esposito et 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.

Les requérants sont propriétaires d'un terrain sis à Augusta (Syracuse) et enregistré au cadastre, feuille 70, parcelles 168, 77, 78, 101 et 95 (11 950 mètres carrés).

Le 26 novembre 1985, le commissaire du Gouvernement pour l'intervention extraordinaire de l'Italie du Sud (*Commissario del governo per l'intervento straordinario del Mezzogiorno*) adopta un projet de construction d'une route devant passer sur le terrain des requérants.

Par un décret du 5 mai 1987, le préfet de Syracuse autorisa l'Agence pour la promotion et le développement de l'Italie du Sud (*Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno - AGENSUD*) à occuper d'urgence le terrain des requérants, pour une période échéant le 25 juillet 1988.

Le 24 juillet 1987, l'entreprise de construction S., adjudicataire des travaux, procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction.

Le 1er septembre 1989, l'entreprise S. procéda à une offre d'acompte sur l'indemnité d'expropriation. Celle-ci fut refusée par les requérants.

Par un acte d'assignation notifié le 3 novembre 1989, les requérants introduisirent une action en dommages-intérêts à l'encontre de l'AGENSUD et de l'entreprise S. devant le tribunal civil de Syracuse.

Ils faisaient valoir que le décret d'occupation d'urgence ne leur avait jamais été notifié, que l'occupation du terrain était *sine titulo*, et que les travaux de construction de la route 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*), les requérants estimaient qu'à la suite de l'achèvement de l'ouvrage public, leur droit de propriété avait été neutralisé et que, par conséquent, il ne leur était pas possible de demander la restitution du terrain litigieux, mais seulement les dommages-intérêts. Les requérants réclamaient une somme correspondant à

la valeur vénale du terrain, une somme pour non jouissance du terrain et une somme pour le dommage subi par les parties restantes de leur terrain.

Le 6 novembre 1993, une expertise fut déposée au greffe. Selon l'expert, la transformation irréversible du terrain avait eu lieu pendant le deuxième semestre de 1988.

Le 27 avril 1995, un complément d'expertise fut déposé au greffe.

Le 25 novembre 1998, le ministère des travaux publics succéda à l'AGENSUD et se constitua dans la procédure.

Par un jugement du 22 septembre 2003, faisant application du principe de l'expropriation indirecte (*occupazione acquisitiva*), le tribunal de Catane déclara que, à la suite de la construction de l'ouvrage public, les requérants avaient perdu la propriété du terrain litigieux au bénéfice de la municipalité de Bari et ce au plus tard le 31 décembre 1988. Cependant, étant donné que le transfert de propriété avait eu lieu dans le cadre d'une occupation sans titre du terrain, les requérants avaient droit aux dommages-intérêts. Compte tenu de l'affectation agricole du terrain, le tribunal condamna le ministère des travaux publics et la société S. à payer aux requérants une somme de 67 004,09 EUR. Cette somme devait être indexée à partir du 31 décembre 1988 et assortie d'intérêts jusqu'au moment du paiement.

Le jugement n'a pas encore acquis l'autorité de la chose jugée.

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 n° 662 de 1996 reste en vigueur. Les dispositions du Répertoire ne s'appliquent donc pas en l'espèce.

GRIEF

Les requérants se plaignent d'avoir été privés de leur terrain de manière incompatible avec l'article 1 du Protocole n° 1. Ils allèguent que les juridictions internes ont fait application du principe de l'expropriation indirecte, par l'effet duquel l'administration est devenue propriétaire du terrain *ab origine*. Les requérants font valoir que l'application de l'expropriation indirecte n'est pas conforme au principe de la prééminence du droit.

EN DROIT

Les requérants se plaignent d'avoir été privés de leur terrain de manière incompatible avec l'article 1 du Protocole n° 1.

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. »

i. Sur l'exception du Gouvernement

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

Il observe que les requérants n'ont 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 les requérants ont ou non été privés de leur bien.

Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement. Ils observent qu'ils ont été privés de la disponibilité de leur terrain pendant quinze ans et que la procédure en dommages-intérêts qu'ils ont engagée devant le tribunal de Catane a pris fin le 22 septembre 2003. Le tribunal, en faisant application du principe de l'expropriation indirecte, a déclaré qu'ils avaient perdu la propriété du terrain et que l'administration était devenue propriétaire *ab origine*.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que l'exception proposée par le Gouvernement est étroitement liée au fond de la requête et décide de la joindre au fond.

ii. Sur le fond

Le Gouvernement soutient que la situation dénoncée par les requérants est conforme à l'article 1 du Protocole n° 1.

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 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.

Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement.

Ils observent que l'application du principe de l'expropriation indirecte dans le cas d'espèce n'est pas conforme au principe de la prééminence du droit. Ils font 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. Ils considèrent, en outre, que le système juridique interne ne leur fournit pas des moyens suffisants pour remédier à la situation dénoncée.

Les requérants affirment que le juste équilibre entre l'intérêt général et les droits fondamentaux de l'individu n'a pas été respecté.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que la requête 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 l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes ;

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés

Soren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président