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° 58492/00
présentée par Maria Pia MARCHI
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 14 décembre 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 18 mai 2000,

Vu la décision partielle du 16 septembre 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, Mme Maria Pia Marchi, est une ressortissante italienne, née en 1942 et résidant à Lucca.

Le gouvernement défendeur est représenté par son agent, M. 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 propriétaire d'un terrain constructible sis à Lucca.

A une date non précisée, la municipalité de Lucca adopta un plan d'urbanisme affectant le terrain de la requérante à la construction d'habitations à prix modérés (« *edilizia economica e popolare* »).

Ce plan fut approuvé par le Ministère des travaux publics, cet acte valant déclaration d'utilité publique.

Le 2 juin 1981, la requérante conclut un accord de cession du terrain (« *cessione volontaria* »), par lequel l'expropriation fut formalisée au sens de la loi n° 385 de 1980. En application de cette loi, la municipalité de Lucca versa au titre d'acompte la somme de 11 465 500 ITL (environ 5 921,44 euros), sous réserve de fixer l'indemnisation définitive une fois adoptée une loi fixant les critères d'indemnisation spécifiques pour les terrains constructibles. Il fut également convenu qu'au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la différence à verser à la requérante serait majorée d'intérêts.

Par l'arrêt n° 223 du 15 juillet 1983, la Cour constitutionnelle déclara inconstitutionnelle la loi n° 385 de 1980 au motif que celle-ci soumettait l'indemnisation à l'adoption d'une loi future.

Par l'effet de cet arrêt, la loi n° 2359 de 1865, prévoyant que l'indemnité d'expropriation d'un terrain correspondait à la valeur marchande de celui-ci, fut à nouveau en vigueur.

Le décret-loi n° 333 du 11 juillet 1992, converti en loi n° 359 du 8 août 1992, introduisit, dans son article 5 *bis,* de nouveaux critères pour calculer l'indemnité d'expropriation de terrains constructibles.

Le 14 mars 1996, la requérante assigna la municipalité devant le tribunal de Lucca, en vue d'obtenir l'indemnité d'expropriation.

Selon le rapport de l'expert désigné par le tribunal, le terrain de la requérante était constructible et sa valeur marchande au 2 juin 1981 (date du transfert de propriété), était de 45 000 ITL (environ 23,24 euros) le mètre carré. A la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 359 de 1992 l'indemnité d'expropriation revenait à 42 074 000 ITL (environ 21 729,41 euros).

Par un jugement déposé au greffe le 12 mai 2004, le tribunal déclara que le droit de la requérante à obtenir l'indemnité d'expropriation était prescrit, étant donné que l'acte de cession avait été conclu plus de dix ans avant l'introduction de l'action en justice de la part de la requérante.

Il ressort du dossier que ce jugement n'est pas encore devenu définitif et peux donc faire l'objet d'appel.

B. Le droit et la pratique interne pertinents

La loi n° 2359 de 1865, à son article 39, prévoyait qu'en cas d'expropriation d'un terrain, l'indemnité à verser devait correspondre à la valeur marchande du terrain au moment de l'expropriation.

L'article 42 de la Constitution, tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle (voir parmi d'autres l'arrêt n° 138 du 6 décembre 1977), garantit, en cas d'expropriation, une indemnisation qui n'atteint pas la valeur marchande du terrain.

La loi n° 865 de 1971 a introduit de nouveaux critères : tout type de terrain, agricole ou constructible, devait être indemnisé comme s'il s'agissait d'un terrain agricole.

Par l'arrêt n° 5 de 1980, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la loi n° 865 de 1971, au motif que celle-ci traitait de manière identique deux situations très différentes, à savoir qu'elle prévoyait le même type d'indemnisation pour des terrains constructibles et des terrains agricoles.

Pour pallier à cette situation, le Parlement a adopté la loi n° 385 du 29 juillet 1980, qui réintroduisait les critères venant d'être déclarés inconstitutionnels, mais cette fois à titre provisoire : la loi disposait en effet que la somme versée était un acompte devant être complété par une indemnité, qui serait calculée sur la base d'une loi à adopter et prévoyant des critères d'indemnisation spécifiques pour les terrains constructibles.

Par l'arrêt n° 223 de 1983, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la loi n° 385 de 1980, au motif que celle-ci soumettait l'indemnisation en cas d'expropriation d'un terrain constructible à l'adoption d'une loi future.

Par l'effet de l'arrêt n° 223 de 1983, la loi n° 2359 de 1865 a été à nouveau en vigueur ; par conséquent, un terrain constructible devait être indemnisé à concurrence de sa valeur marchande (voir par exemple, Cour de cassation, sec. I, arrêt n° 13479 du 13 décembre 1991 ; sec. I, arrêt n° 2180 du 22 février 1992).

Le décret-loi n° 333 du 11 juillet 1992, converti en loi n° 359 du 8 août 1992, a introduit, dans son article 5 *bis,* une mesure « provisoire, exceptionnelle et urgente » tendant au redressement des finances publiques, valable jusqu'à ce que des mesures structurelles soient adoptées.

L'article 5 *bis* dispose que l'indemnité à verser en cas d'expropriation d'un terrain constructible est calculée selon la formule suivante : valeur marchande du terrain + (rente foncière annuelle x 10 dernières années) : 2 – abattement de 40 %. Dans ce cas, l'indemnité correspond à 30 % de la valeur marchande. Sur ce montant, un impôt de 20 % à la source est appliqué (impôt prévu par l'article 11 de la loi n° 413 de 1991).

L'abattement de 40 % n'est pas applicable lorsque l'expropriation se fait non par un décret d'expropriation mais par un acte de « cession volontaire » du terrain, ou bien comme en l'espèce, lorsque l'expropriation a eu lieu avant l'entrée en vigueur de l'article 5 *bis* (voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 283 du 16 juin 1993).

Dans ce cas, l'indemnité qui en résulte correspond à 50 % de la valeur vénale. De ce montant il faudra toutefois déduire 20 % à titre d'impôt.

La Cour constitutionnelle a estimé que l'article 5 *bis* de la loi n° 359 de 1992 et son application rétroactive sont compatibles avec la Constitution (arrêt n° 283 du 16 juin 1993 ; arrêt n° 442 du 16 décembre 1993), dans la mesure où cette loi a un caractère urgent et provisoire.

GRIEF

Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, la requérante fait valoir que, plus de vingt-quatre ans après l'expropriation de son terrain, elle n'a pas encore été indemnisée.

EN DROIT

La requérante allègue la violation de son droit au respect de ses 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».

Le Gouvernement excipe du dépassement du délai de six mois à compter du moment où le transfert de propriété a eu lieu et à compter de l'arrêt n° 223 de 1983 de la Cour constitutionnelle.

En outre, le Gouvernement argue du non-épuisement des voies de recours internes, premièrement au motif que la requérante n'a pas attaqué

devant les juridictions administratives les actes de la municipalité antérieurs à l'accord de cession du 2 juin 1981, deuxièmement au motif qu'en l'absence d'un jugement interne définitif, la situation qui fait l'objet de l'examen de la Cour ne peut pas se considérer comme consolidée.

Sur le fond, le Gouvernement fait observer que la requérante a été privée de son bien sur la base d'un acte de cession, dans lequel elle a librement déclaré vouloir soumettre le question de l'indemnisation à une loi future. Selon le Gouvernement, ceci implique que les rapports entre la requérante et les autorités rentrent dans le domaine du droit privé et non pas du droit public, et que la Cour est incompétente *ratione materiae* à juger l'affaire en question. Par conséquent, la Cour ne saurait pas intervenir, dans le cadre d'un rapport de droit civil entre particuliers, par rapport à la prétendue violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Quant au montant de l'indemnité qui résulterait de l'application de la « loi future », le Gouvernement observe que les parties du contrat ont librement choisi cet élément du contrat, dans l'exercice de leur autonomie contractuelle. En outre, seulement les juridictions internes pourront identifier la loi applicable en l'espèce.

Au cas où les juridictions internes estimeraient que la loi applicable est la loi n° 2359 de 1865, ayant été à nouveau en vigueur à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 223 du 15 juillet 1983, le droit de la requérante serait prescrit.

La requérante s'oppose à la thèse du Gouvernement. Elle fait observer que l'acte de cession du terrain n'est qu'une phase de la procédure d'expropriation, et que celle-ci relève entièrement du droit public. La requérante souligne que, plus de vingt-trois ans après l'expropriation du terrain, elle n'a pas encore été indemnisée. A ce propos, elle estime qu'une telle indemnité ne pourra pas être en rapport avec la valeur vénale du terrain exproprié, dans la mesure où celle-ci sera calculée par les juridictions internes sur la base de la loi n° 359 de 1992. En conclusion, selon la requérante, l'expropriation de son terrain s'analyse en une ingérence arbitraire dans son droit au respect de ses biens.

Quant à la prescription de son droit à obtenir l'indemnité d'expropriation, la requérante soutient que le tribunal de Lucca a erronément appliqué la prescription à compter du jour du transfert de propriété. Selon elle, son droit à indemnisation ne serait pas encore prescrit, le délai de prescription ayant commencé à courir seulement en 1992, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 359 de 1992.

La Cour se doit d'examiner d'abord les exceptions soulevées par le Gouvernement.

S'agissant de l'exception tirée du non respect du délai de six mois, la Cour considère que les effets de la privation 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 note que la requérante ne met pas en cause la légalité des actes de la municipalité antérieurs à l'accord de cession du 2 juin 1981. Son grief porte sur l'absence d'indemnisation à la suite de l'expropriation de son terrain. Dans ce contexte, la Cour considère qu'un recours devant le tribunal administratif n'aurait pu aboutir qu'à l'annulation des actes administratifs attaqués et n'aurait pu remédier à la situation dénoncée. 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 tirée du 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