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° 43663/98
présentée par Elio MASON et autres
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 29 janvier 2004 en une chambre composée de

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,
P. LORENZEN,
G. BONELLO,
A. KOVLER,
Mme E. STEINER,
M. K. HAJIYEV, *juges*,
Mme M. DEL TUFO, *juge ad hoc*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 24 décembre 1996,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

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, M. Elio Mason, Olga Manente, Mario Mason, Giuseppina Mason, Bruna Spolaor et Franco Mason sont des ressortissants italiens nés respectivement en 1953, 1921, 1950, 1958, 1927 et 1952 à Spinea, Martellago, Spinea, Mirano, Spinea et Mirano et résidant dans la province de Venise. Ils sont représentés devant la Cour par M. Elio Mason, le premier requérant.

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 ont hérité de deux différentes personnes (« les donneurs ») des terrains situés à Spinea. En 1980, la municipalité de Spinea autorisa l'occupation d'urgence desdits terrains en vue de leur expropriation. Les terrains furent matériellement occupés les 21 octobre et 5 décembre 1980.

En 1981, en application de la législation « provisoire » (loi no 385 de 1980), qui dérogeait à la loi sur l'expropriation no 2359 de 1865, la municipalité de Spinea procéda à une offre d'acompte sur l'indemnité d'expropriation, sous réserve de fixer l'indemnisation définitive une fois entrée en vigueur la loi disciplinant les nouveaux critères d'indemnisation pour les terrains constructibles.

Cette offre fut acceptée par les donneurs des requérants et, les 15 janvier, 14 mai et 12 juin 1981, ceux-ci conclurent trois accords de cession des terrains, par lesquels l'expropriation des terrains fut formalisée. Dans ces actes il était convenu qu'une fois la nouvelle loi entrée en vigueur et l'indemnité définitive calculée, des intérêts seraient versés sur la différence.

Par un arrêt du 15 juillet 1983, la Cour constitutionnelle déclara inconstitutionnelle la loi n° 385 de 1980 qui soumettait l'indemnisation à l'adoption d'une loi future. Par effet de cet arrêt, la loi n° 2359 de 1865, prévoyant que l'indemnité d'expropriation d'un terrain constructible devait correspondre à la valeur vénale du terrain, fut à nouveau en vigueur.

Par la suite, les donneurs des requérants sollicitèrent à plusieurs reprises, en vain, la municipalité pour que celle-ci fixe l'indemnité définitive.

A une date non précisée, le donneur des trois premiers requérants décéda.

Etant donné l'inertie de la municipalité, le 12 janvier 1991, les trois premiers requérants et le donneur des autres requérants assignèrent la municipalité de Spinea devant le tribunal de Venise, en vue d'obtenir l'indemnité définitive d'expropriation.

Le 8 août 1992 entra en vigueur la loi n° 359 de 1992, prévoyant de nouveaux critères pour calculer l'indemnité d'expropriation.

Par une décision du 14 janvier 1993, déposée le 21 juillet 1993, le tribunal de Venise se déclara incompétent et indiqua que le recours devait être introduit devant la cour d'appel de Venise.

A une date non précisée, le donneur des trois derniers requérants décéda.

Le 25 janvier 1994, les requérants reprirent la cause devant la cour d'appel de Venise.

Par une ordonnance du 24 mai 1994, la cour d'appel se réserva de décider sur sa compétence avant de nommer un expert.

Le 20 juin 1995, la cour d'appel de Venise, estimant qu'elle n'était également pas compétente à connaître de la cause, rendit une ordonnance par laquelle elle saisit la Cour de cassation sur la question de la compétence (*regolamento di competenza*).

Le 30 septembre 1995, la ville de Spinea déclara son état de faillite (*stato di dissesto*), conformément au décret législatif n° 77 du 25 février 1995.

Par un arrêt du 22 novembre 1996, dont le texte fut déposé au greffe le 22 mai 1997, la Cour de cassation indiqua comme juge compétent le tribunal de Venise. A ce propos, les requérants soutiennent d'avoir eu connaissance du dépôt de l'arrêt de la Cour de cassation seulement le 19 avril 2001.

En 1997, le commissaire chargé de la gestion financière de la ville de Spinea fit trois propositions d'accord amiable aux requérants. Ceux-ci refusèrent ces propositions.

Le 20 juin 2001, les requérants réactivèrent la cause devant le tribunal civil de Venise en vue d'obtenir l'indemnité définitive d'expropriation.

Entre temps, le 16 mars 1998, les requérants avaient introduit une action en responsabilité civile de l'administration municipale, pour non exécution, de la part de celle-ci, de l'obligation de verser aux requérants l'indemnité définitive d'expropriation.

Les deux procédures devant le tribunal civil de Venise sont encore pendantes. Il ressort du dossier que les requérants n'ont pas encore été indemnisés.

Par une lettre du 13 juin 2001, le greffe de la Cour a informé les requérants de l'entrée en vigueur, le 18 avril 2001, de la loi n° 89 du 24 mars 2001 (ci-après « la loi Pinto »), qui a introduit dans le système juridique italien une voie de recours contre la longueur excessive des procédures judiciaires.

Par une lettre parvenue au greffe le 26 juin 2001, les requérants ont indiqué qu'ils ne souhaitaient pas se prévaloir du recours offert par la loi Pinto.

B. Le droit et la pratique interne pertinents

I – Quant au grief tiré de la durée de la procédure

Le droit interne pertinent est décrit dans la décision *Brusco c. Italie*, n° 69789/01, CEDH 2001-IX.

II – Quant à l'expropriation

La loi no 865 du 22 octobre 1971

Cette loi régit la procédure accélérée d'expropriation, qui permet à l'administration de construire avant l'expropriation. Une fois déclarée l'utilité publique de l'œuvre à réaliser et adopté le projet de construction, l'administration peut décréter l'occupation d'urgence des terrains à exproprier pour une durée déterminée n'excédant pas les cinq ans. 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, doivent intervenir un décret d'expropriation formelle et le paiement d'une indemnité. Par l'arrêt no 5 de 1980, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la loi no 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 terrains constructibles et terrains agricoles.

La loi no 385 du 29 juillet 1980

Pour pallier la situation créé par ledit arrêt n° 5 de 1980 de la Cour constitutionnelle, le Parlement a adopté la loi n° 385 du 29 juillet 1980, qui réintroduisait les critères à peine 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 de la Cour constitutionnelle, 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 ex. Cour de cassation, sec I, arrêt n° 13479 du 13 décembre 1991; sec. I, arrêt n° 2180 du 22 février 1992).

La loi budgétaire n° 359 du 8 août 1992

Le décret-loi n° 333 du 11 juillet 1992, converti en loi n° 359 du 8 août 1992, a introduit, à 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 correspond à environ 50 % de la valeur marchande, qui 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% est évitable si, au lieu d'un décret d 'expropriation, l'expropriation a lieu par 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 encore déduire le 20% à titre d'impôt (voir *supra*).

La Cour constitutionnelle a estimé que l'article 5*bis* de la loi n° 359 de 1992 et son application rétroactive est compatible 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.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 de la Convention, les requérants se plaignent de la durée de la procédure engagée en vue d'obtenir l'indemnité définitive d'expropriation.

2. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants allèguent la violation de leur droit au respect des biens au motif qu'après plus de 22 ans ils n'ont pas encore été indemnisés pour l'expropriation de leurs terrains et que l'indemnité ne serait pas adéquate, étant donné qu'elle a été calculée sur la base de l'article 5 *bis* de la loi n° 359 de 1992.

EN DROIT

1. Les requérants se plaignent de la durée de la procédure. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, qui, en ses parties pertinentes, se lit ainsi :

> « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

Le Gouvernement soutient que les requérants n'ont pas épuisé, conformément à l'article 35 § 1 de la Convention, les voies de recours internes, étant donné l'entrée en vigueur de la loi n° 89 du 24 mars 2001, dite « loi Pinto ».

Les requérants contestent l'application rétroactive de la loi Pinto et soutiennent que la Cour européenne offre plus de garanties d'indépendance en se basant sur le principe « *tempus regit actum* ». Ils estiment que la loi Pinto est contraire à l'esprit de la Convention, qui ne peut pas être modifiée de façon unilatérale par un seul Etat. En outre, ils expriment leur perplexité par rapport à l'efficacité de cet outil à cause de leur manque de confiance dans les autorités italiennes et des longs délais d'attente des décisions. Ils refusent par conséquent de saisir la cour d'appel.

En effet, les requérants considèrent les autorités judiciaires italiennes responsables de la durée excessivement longue de la procédure en question.

Ils affirment, à ce propos, que l'Etat italien a recouru à tout moyen disponible afin d'entraver la procédure et retarder aussi longtemps que possible le dénouement judiciaire du litige. Les ajournements systématiques des audiences, ainsi que la longue incertitude concernant la compétence à juger, constitueraient, selon les requérants, des techniques utilisées par l'Etat afin d'obtenir leur épuisement psychologique et l'affaiblissement de leur détermination à obtenir l'indemnisation.

La Cour doit d'abord déterminer si les requérants ont épuisé, conformément à l'article 35 § 1 de la Convention, les voies de recours qui leur étaient ouvertes en droit italien.

La Cour note que selon la loi n° 89 du 24 mars 2001 (dite « loi Pinto ») les personnes ayant subi un préjudice patrimonial ou non patrimonial peuvent saisir la cour d'appel compétente afin de faire constater la violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme quant au respect du délai raisonnable de l'article 6 § 1, et demander l'octroi d'une somme à titre de satisfaction équitable.

La Cour rappelle avoir déjà constaté dans maintes décisions sur la recevabilité (voir, parmi d'autres, *Brusco c. Italie* (déc.), n° 69789/01, CEDH 2001-IX ; *Giacometti c. Italie* (déc.), n° 34969/97, CEDH 2001-XII ; *Scordino c. Italie* (déc.), n° 36813/97, CEDH 2003-IV) que le remède introduit par la loi Pinto est un recours que le requérant doit tenter avant que la Cour ne se prononce sur la recevabilité de la requête et ce, quelle que soit la date d'introduction de la requête devant la Cour.

Ne décelant aucune circonstance qui amène à décider différemment dans le cas d'espèce, la Cour considère que cette partie de la requête doit être rejetée pour non épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

2. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants allèguent la violation de leur droit au respect des biens au motif qu'ils n'ont pas été indemnisés pour l'expropriation de leurs terrains et que l'indemnité ne serait pas adéquate, étant donné qu'elle sera calculée sur la base de l'article 5 *bis* de la loi n° 359 de 1992.

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. »

Le Gouvernement soutient que l'expropriation litigieuse est compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 et souligne que la légalité de l'expropriation n'a jamais été contestée par les requérants, qui se bornent à contester la durée excessive de la procédure visant à parvenir à la définition de la valeur définitive des terrains expropriés.

Le Gouvernement observe que le retard dans le versement de l'indemnité est dû aux orientations divergentes des juridictions nationales en matière de compétence à juger l'affaire en question. Le Gouvernement se dit confiant dans une définition du montant de l'indemnité d'expropriation dans un délai raisonnable.

Les requérants s'opposent aux thèses du Gouvernement. Ils soulignent que, vingt-trois ans après l'expropriation, l'indemnité n'a toujours pas été payée et font observer que cette indemnité ne sera pas en rapport avec la valeur des biens expropriés, dans la mesure où celle-ci sera calculée par la cour d'appel conformément à l'article 5*bis* de la loi n° 359 de 1992, ne tiendra pas compte du retard dans le paiement ni de la valeur actuelle des terrains, et sera, enfin, réduite de 20 % suite à l'application d'un impôt à la source au sens de la loi n°413 de 1991. En conclusion, selon les requérants, l'expropriation de leurs terrains s'analyse en une ingérence arbitraire dans leur droit au respect de leurs biens.

A la lumière de l'ensemble des arguments des parties, la Cour estime que cette partie de la requête 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 cette partie de la requête ne

saurait être déclarée manifestement mal fondée, 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 recevable, tous le moyens de fond réservés, le grief des requérants tiré d'une atteinte injustifiée dans leur droit au respect de leurs biens ;

Déclare le restant de la requête irrecevable.

Søren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président