CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

PREMIERE SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 36818/97
présentée par Raffaele PASCULLI
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 6 avril 2004 en une chambre composée de :

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,
G. BONELLO,
Mmes F. TULKENS,
N. VAJIĆ,
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 devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 25 janvier 1997,

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 le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, Raffaele Pasculli, est un ressortissant italien , né en 1924 et résidant à Foggia (Italie). Il est représenté devant la Cour par Me Costantino Ventura, avocat à Bari. 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.

Le requérant était propriétaire d'un terrain constructible sis à San Ferdinando di Puglia.

Par une décision du 31 janvier 1980, le Conseil municipal de San Ferdinando approuva le projet de construction d'un marché qui devait se réaliser sur une partie du terrain du requérant.

Par un arrêté du 29 octobre 1980, le Conseil municipal de San Ferdinando ordonna l'occupation d'urgence de 1470 mètres carrés du terrain du requérant.

Le 6 janvier 1981, l'administration municipale procéda à l'occupation matérielle du terrain.

Par un acte d'assignation notifié le 27 avril 1988, le requérant introduisit un recours à l'encontre de la ville de San Ferdinando devant le tribunal de Foggia. Il alléguait que l'occupation de son terrain était illégale, étant donné qu'elle s'était poursuivie au-delà de la période autorisée, que l'ouvrage public avait été construit et sans qu'il fut procédé à l'expropriation formelle et au paiement d'une indemnité. Le requérant réclamait les dommages-intérêts.

Au cours du procès, une expertise effectuée en 1989 établit que le terrain était constructible ; que les travaux de construction du marché n'étaient pas achevés au moment où l'occupation du terrain était devenue illégale ; qu'à ce moment-là, la valeur du terrain était 294 000 000 ITL.

Par un jugement du 11 octobre 1991, le tribunal de Foggia déclara qu'à la suite de l'occupation du terrain, devenue illégale à compter du 7 janvier 1986, et au vu de la construction du marché, le droit de propriété du requérant avait été neutralisé. Etant donné que le transfert de propriété avait eu lieu dans le cadre d'une occupation de terrain illicite, le requérant avait droit à des dommages-intérêts à concurrence de 467 500 000 ITL plus indexation et intérêts (valeur vénale du terrain, soit 294 000 000 ITL, plus 100 000 000 ITL pour les dommages causés à la partie restante du terrain ; plus 73 500 000 ITL au titre d'indemnité pour la période d'occupation autorisée).

Le 19 novembre 1992, la ville de San Ferdinando interjeta appel de ce jugement devant la cour d'appel de Bari.

Par un arrêt du 16 juin 1998, la cour d'appel de Bari fit application de la loi budgétaire nº 662 du 23 décembre 1996, entre temps entrée en vigueur, et réduisit le montant de l'indemnité due au requérant. La somme globale accordée par la cour était de 290 207 170 ITL, plus indexation et intérêts.

Le 22 avril 1999, le requérant se pourvut en cassation, se plaignant du montant lui accordé en force de l'application rétroactive de la loi nº 662 du 23 décembre 1996.

Par un arrêt du 27 octobre 1999, déposé au greffe le 25 février 2000, la Cour de cassation rejeta le recours.

Il ressort du dossier que le requérant n'a pu obtenir le paiement de l'indemnité qu'à la suite de la procédure d'exécution qu'il a engagée le 21 janvier 1999, devant le tribunal de Foggia-Trinitapoli. Ce dernier, par une décision du 1er juin 1999, ordonna à l'administration municipale de payer au requérant la somme globale de 887 880 905 ITL moyennant saisie d'un compte auprès de la banque Carime spa.

Le 10 et le 11 juin 1999, la ville de San Ferdinando et la banque Carime spa firent opposition de cette décision devant le tribunal de Foggia.

Le 4 août 1999, la ville de San Ferdinando paya au requérant un acompte de 250 000 000 ITL. Le solde fut payé en date du 11 février 2000. La somme payée au titre de dommages-intérêts fut soumise à un impôt à la source de 20% au sens de la loi nº 413 de 1991. Le 31 mars 2000 furent remboursés au requérant les frais de procédure. Par une décision du 12 juillet 2000, le tribunal de Foggia déclara la fin du contentieux et classa la procédure d'exécution.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

L'occupation d'urgence d'un terrain

En droit italien, la procédure accélérée d'expropriation permet à l'administration d'occuper et 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 nº 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 doivent intervenir un décret d'expropriation formelle.

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.

Restait à savoir si, simplement par l'effet des travaux effectués, l'intéressé avait perdu également la propriété du terrain. Par l'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-VI et Carbonara et Ventura c. Italie, n° 24638/94, CEDH 2000-VI.*

Il convient ici de rappeler l'arrêt n° 188 de 1995 de la Cour constitutionnelle, qui était appelée à se prononcer sur la question de la compatibilité avec la Constitution du principe de l'expropriation indirecte. La Cour a déclaré la question irrecevable au motif qu'elle-même n'était pas compétente pour examiner un principe jurisprudentiel mais pouvait uniquement connaître des dispositions législatives. La Cour constitutionnelle a ensuite jugé compatible avec la Constitution l'application à l'action en réparation du délai de prescription de cinq ans, tel que prévu par l'article 2043 du code civil pour responsabilité délictuelle. Elle a affirmé que le fait que l'administration devienne propriétaire d'un terrain en tirant bénéfice de son comportement illégal ne posait aucun problème sur le plan constitutionnel, puisque l'intérêt public, à savoir la conservation de l'ouvrage public, l'emportait sur l'intérêt du particulier, à savoir le droit de propriété.

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, au moment 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 a réaffirmé le principe de l'expropriation indirecte, en déclarant qu'un tel principe joue un rôle important en droit 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.

L'indemnisation en cas d'expropriation indirecte

Selon la jurisprudence de la Cour de cassation 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. Par l'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 ne peut pas dépasser le montant de l'indemnité prévue dans l'hypothèse d'une expropriation formelle (somme divisée par deux de la valeur vénale et du revenu foncier, de laquelle on déduit 40 %), sans cet abattement de 40 % et moyennant une augmentation de 10 %. 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.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint de la durée de la procédure.

2. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, le requérant se plaint d'une atteinte injustifiée à son droit au respect des biens. Il allègue d'une part que l'expropriation indirecte est contraire au principe de la prééminence du droit, d'autre part que le montant perçu à titre de dédommagement résulte de l'application rétroactive de la loi n° 662 de 1996 et est insuffisant.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de la durée de la procédure. Il invoque 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 soulève une exception tirée du non épuisement des voies de recours internes, étant donné l'entrée en vigueur de la loi Pinto.

Sur le fond, le Gouvernement soutient que la durée de la procédure n'est pas excessive, au vu de la complexité de la cause et notamment de la difficulté d'apprécier la valeur du terrain. En outre, le Gouvernement soutient que le requérant a ralenti lui-même la procédure.

Le requérant s'oppose aux arguments du Gouvernement.

Quant à l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement, le requérant observe que la loi Pinto ne peut pas être considérée comme un remède à épuiser en l'espèce, étant donné que cette loi est entrée en vigueur au cours de procédure.

Sur le fond, le requérant fait observer que la cause n'était pas complexe et que la durée excessive dépend de l'attitude des juridictions nationales.

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, *Scordino c. Italie* (déc.), n° 36813/97, CEDH 2003 ; *Brusco c. Italie* (déc.), n° 69789/01, CEDH 2001-IX ; *Giacometti c. Italie* (déc.), n° 34969/97, CEDH 2001-XII) qu'un recours devant la cour d'appel compétente au sens de la loi Pinto est un remède 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. Le requérant demande à la Cour de déclarer 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. Il se plaint également de l'application rétroactive de la loi budgétaire n° 662 de 1996, par l'effet de laquelle le dédommagement a été fortement réduit. Le requérant allègue la violation de l'article 1 du Protocole n° 1, qui est ainsi libellé:

« Toute personne physique ou morale a droit au respect des 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 soulève tout d'abord une exception d'irrecevabilité tirée du non épuisement des voies de recours internes, étant donné que le recours devant la Cour européenne a été proposé avant la fin de la procédure interne, à savoir lorsque le recours était encore pendant devant la cour d'appel de Bari.

Sur le fond, le Gouvernement soutient qu'aucune question de légalité ne se pose en l'espèce, puisque le requérant n'a pas demandé aux juridictions nationales la restitution du terrain, mais uniquement un dédommagement.

Le Gouvernement fait observer que dans l'arrêt Zubani c. Italie (*Zubani c. Italie*, arrêt du 16 juin 1999, Recueil 1996-IV, § 49), la Cour a affirmé que «le choix législatif visant à privilégier l'intérêt de la collectivité dans les cas d'expropriations ou d'occupations illégales de terrains est raisonnable ; l'indemnisation intégrale des préjudices subis par les propriétaires concernés constitue une réparation satisfaisante car, en plus du remboursement des dommages, l'administration est tenue de payer aussi l'équivalent de la dépréciation monétaire à partir du jour de l'acte illégitime».

Se référant au jugement du 11 octobre 1991 du tribunal de Foggia, le Gouvernement soutient qu'en l'espèce, le requérant a été intégralement dédommagé, étant donné que la loi budgétaire n° 662 du 23 décembre 1996 n'aurait pas été applicable. Par conséquent, le requérant ne saurait avancer de demandes ultérieures et la requête serait manifestement mal fondée.

Le requérant s'oppose aux thèses du Gouvernement.

Quant à l'exception de non épuisement des voies de recours internes, le requérant observe que la procédure nationale est désormais terminée et on ne peut pas, donc, parler de recours prématuré.

Sur le fond, se référant à l'arrêt Carbonara et Ventura (*Carbonara et Ventura c. Italie*, n° 24638/94, CEDH 2000-Vil), le requérant observe 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. Ceci ne saurait être remis en cause par le fait que, devant les juridictions nationales, il n'a pas demandé la restitution du terrain mais les dommages-intérêts. A ce propos, le requérant fait observer que la restitution du terrain s'avérait impossible en raison de la construction du marché.

Quant à l'indemnisation, le requérant souligne que celle-ci dépend de l'initiative de la personne concernée, qui est tenue de réclamer des dommages-intérêts. De plus, le montant des dommages-intérêts a été

plafonné par des lois budgétaires rétroactivement, de sorte que les intéressés ne peuvent plus obtenir la réparation intégrale du préjudice souffert.

A ce propos, le requérant observe que la loi budgétaire nº 662 du 23 décembre 1996 a été bien appliquée dans le cas d'espèce, avec une réduction de 45 % du dédommagement. De plus, ce montant a été ultérieurement réduit par l'application de l'impôt de 20 %.

La Cour doit d'abord examiner l'exception de non épuisement soulevée par le Gouvernement.

La Cour note qu'au moment de l'introduction de la requête, la procédure engagée par le requérant était pendante devant la cour d'appel de Bari. Par la suite, la procédure interne s'est terminée dans la mesure où la cour d'appel de Bari et puis la Cour de cassation ont rendu un arrêt.

Compte tenu de ces éléments, et à supposer que le requérant fut en l'occurrence tenu de saisir trois degrés de juridiction au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, la Cour estime qu'elle doit tolérer que le dernier échelon du recours intenté par le requérant a été atteint après le dépôt de la requête, mais avant qu'elle ne soit appelée à se prononcer sur la recevabilité de la requête (*Ringeisen c. Autriche*, arrêt du 16 juillet 1971, série A nº 13, § 91).

Il s'ensuit que l'exception du Gouvernement ne saurait être retenue.

La Cour a examiné les arguments des parties. Elle estime que la requête soulève des questions de fait et de droit complexes qui ne peuvent pas 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.

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

Déclare recevables, tous moyens de fond réservés, les griefs du requérant tirés d'une atteinte injustifiée dans son droit au respect de ses biens;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

Søren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président