CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 70573/01
présentée par Anna Maria PISACANE et autres
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant le 9 décembre 2004 en une chambre composée de :

MM. B.M. ZUPANČIČ, *président*,
J. HEDIGAN,
L. CAFLISCH,
Mme M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
M. V. ZAGREBELSKY,
Mme A. GYULUMYAN,
M. DAVID THÓR BJÖRGVINSSON, *juges*,

et de M. M. VILLIGER, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 23 juillet 1999,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérantes, M^mes^ Annamaria, Ada, Flora et Valentina Pisacane, sont quatre ressortissantes italiennes, nées respectivement en 1932, 1961, 1959 et 1968 et résidant à Rome. Les trois dernières requérantes sont les héritières de M. Salvatore Pisacane (« S.P. »). Les requérantes sont représentées devant la Cour par M^e^ G. Romano, avocat à Bénévent. 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 première requérante et S.P. étaient propriétaires d'un terrain constructible d'environ 17 326 mètres carrés sis à Bénévent et enregistré au cadastre, feuille 57, parcelles 30, 31, 182 et 249.

Par un arrêté du 7 février 1979, la municipalité de Bénévent autorisa l'occupation d'urgence de ce terrain en vue d'y construire une école.

Le 5 juillet 1979, la municipalité procéda à l'occupation matérielle du terrain.

Le 5 juillet 1984, les requérantes conclurent avec la municipalité un accord de cession du terrain (« *cessione volontaria* »), par lequel les requérantes cédaient le terrain contre une indemnité provisoire, au sens de l'article 1 de la loi n^o^ 385 de 1980. L'administration versa la somme de 73 575 040 ITL à titre d'acompte, sous réserve de fixer l'indemnisation définitive une fois adoptée une loi qui établisse les critères d'indemnisation pour les terrains constructibles.

Entre-temps, par l'arrêt n^o^ 223 de 1983, la Cour constitutionnelle avait déclaré inconstitutionnelle la loi n^o^ 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^o^ 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 15 avril 1987, la première requérante et S.P. introduisirent devant le tribunal civil de Bénévent une action en dommages-intérêts à l'encontre de l'administration provinciale et de la municipalité de Bénévent. Ils alléguaient que, compte tenu de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, l'accord de cession ne pouvait pas être considéré comme valide, de sorte qu'ils avaient été illégalement privées de leur bien et réclamaient un dédommagement.

Par un jugement du 21 mai 1995, le tribunal civil de Bénévent estima que, malgré la référence à une loi déclarée inconstitutionnelle, l'acte de cession était valide. De ce fait, le terrain avait été régulièrement exproprié.

L'indemnité d'expropriation à laquelle les cédants avaient droit devait se calculer à concurrence de la valeur marchande du terrain, au sens de la loi n° 2359 de 1865, qui avait repris vigueur. Cependant, le tribunal rejeta le recours, au motif que les cédants n'avaient pas expressément qualifié leur demande en indemnisation mais avaient réclamé des dommages intérêts.

Par un acte notifié le 18 septembre 1995, la première requérante et S.P. interjetèrent appel de cette décision.

Au cours de la procédure devant la cour d'appel, une expertise fut déposée au greffe. Selon l'expert, la valeur marchande du terrain en 1984, à savoir au moment du transfert de propriété, était de 65 000 ITL le mètre carré (valeur globale de 1 126 190 000 ITL).

Par un arrêt du 3 mars 1999, la cour d'appel de Naples confirma la régularité de l'acte de cession et estima que la demande introduite par les cédants devait être qualifiée de demande en indemnité d'expropriation. A ce propos, la cour d'appel estima que le montant de cette indemnité devait désormais être calculé conformément à la loi n° 359 de 1992, entre-temps entrée en vigueur. La cour d'appel condamna donc l'administration à payer à titre d'indemnité d'expropriation la somme de 471 113 863 ITL, à savoir 33 287,50 ITL le mètre carré, plus intérêts à compter de 1984.

Il ressort du dossier que cet arrêt devint définitif le 11 mai 2000.

A une date non précisée, S.P. décéda.

Le 2 juin 2000, les quatre requérantes notifièrent une injonction de paiement à l'administration. La date à laquelle l'indemnité a été payée n'est pas connue.

A une date non spécifiée, les requérantes introduisirent devant la cour d'appel de Rome une demande d'indemnisation au sens de la « loi Pinto ».

Cette demande concernait la procédure litigieuse ainsi que d'autres procédures.

Par une décision du 12 novembre 2001, la cour d'appel de Rome rejeta la demande d'indemnisation, estimant que la durée de la procédure litigieuse n'était pas excessive en raison de la complexité de la cause, vu le besoin de procéder à des expertises.

Les requérantes se pourvurent en cassation, en alléguant notamment que la décision était insuffisamment motivée.

Par un arrêt du 1er octobre 2002, la Cour de cassation débouta les requérantes de leur pourvoi, au motif que la cour d'appel avait suffisamment et correctement motivé sa décision.

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 nº 359 de 1992 et son application rétroactive sont compatibles avec la Constitution (arrêt nº 283 du 16 juin 1993 ; arrêt nº 442 du 16 décembre 1993), dans la mesure où cette loi a un caractère urgent et provisoire.

GRIEFS

1. Les requérantes se plaignent d'avoir été privées de leur terrain de manière incompatible avec l'article 1 du Protocole nº 1. Elles font notamment valoir que l'indemnité perçue pour la privation de leur terrain est inférieure à 50 % de sa valeur vénale, et ceci en raison de l'application à leur cas de l'article 5bis de la loi nº 359 de 1992..

2. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérantes se plaignent de la durée de la procédure.

3. Invoquant les articles 13 et 53 de la Convention, les requérantes se plaignent de l'inefficacité du remède offert par la « loi Pinto », au motif que leur demande en réparation a été rejetée.

EN DROIT

1. Les requérantes se plaignent d'une atteinte à leur droit au respect de leurs biens, au motif que l'indemnité n'est pas adéquate, et qu'elle a été calculée sur la base de l'article 5 *bis* de la loi nº 359 de 1992. Elles invoquent l'article 1 du Protocole nº 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. »

La requête a été communiqué aussi sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention (équité de la procédure), dans la mesure où les requérantes se plaignent que l'application à leur cas de la loi nº 359 de 1992 constitue une ingérence législative contraire à cette disposition, qui, dans ses parties pertinentes, prévoit :

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

Le Gouvernement fait observer que les requérantes ont été privées de leur bien sur la base d'un acte de cession, dans lequel elles ont librement déclaré vouloir soumettre la question de l'indemnisation à une loi future. Au moment de la cession, les requérantes étaient au courant de la déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions auxquelles l'acte de cession faisait référence. A cet égard, le Gouvernement fait observer que les parties à un contrat peuvent renvoyer même à une législation qui n'est plus en vigueur afin de fixer les clauses dont la détermination est laissée par la loi à leur libre négociation. Selon le Gouvernement, ceci implique que les requérantes ont voulu l'application de la loi n° 359 de 1992. Leurs griefs ne seraient donc pas fondés.

Les requérantes s'opposent à la thèse du Gouvernement. Elles observent notamment que l'application d'une loi adoptée en cours de procédure et qui a réduit de manière très sensible le montant auquel elles avaient droit n'est pas conforme aux principes de légalité et d'équité de la procédure. En outre, elles font observer que l'indemnité qui leur a été accordée correspond à moins de la moitié de la valeur marchande du terrain, ce qui ne saurait pas être considéré comme un montant raisonnablement en rapport avec la valeur vénale du bien. Par conséquent, elles estiment avoir subi une atteinte disproportionnée à leur droit au respect de leurs biens.

La Cour estime, à la lumière des arguments des parties, que cette partie de la requête pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade 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.

2. Les requérantes se plaignent de la durée de la procédure. Elles invoquent l'article 6 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 observe qu'aux termes de la « loi Pinto », l'appréciation du caractère raisonnable de la durée d'un procès relève désormais de la compétence des juridictions internes. Ceci impliquerait que la Cour européenne n'a plus de compétence pour trancher la question, étant donné qu'elle n'est pas une dernière instance par rapport aux juges nationaux. Le Gouvernement observe ensuite que les juridictions nationales ont évalué la durée de la procédure conformément aux critères dégagés par la jurisprudence européenne. En conclusion, il demande le rejet de cette partie de la requête.

Les requérantes s'opposent à la thèse du Gouvernement.

La Cour estime, à la lumière des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief 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.

3. Les requérantes se plaignent de l'inefficacité du remède offert par la « loi Pinto », au motif que leur demande en réparation a été rejetée. Elles invoquent l'article 13 de la Convention, qui se lit ainsi :

> « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

En outre, les requérantes invoquent l'article 53 de la Convention, qui dispose :

> « Aucune des dispositions de la (...) Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante ou à toute autre Convention à laquelle cette Partie contractante est partie. »

Quant à l'article 13 de la Convention, la Cour rappelle que cette disposition garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de faire valoir les droits et libertés tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés. Il a pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant l'instance nationale compétente à connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et, de plus, à offrir le redressement approprié dans les cas qui le méritent (voir, entre autres, *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 30 octobre 1991, série A n° 215, p. 39, § 122).

La Cour rappelle que, conformément à sa jurisprudence (voir *Scordino c. Italie* (déc.), n° 36813/97, CEDH 2003-IV), le remède introduit par la loi Pinto est un recours que les requérants doivent tenter devant les cours d'appel avant que la Cour ne se prononce sur la recevabilité de la requête.

Ceci dit, le droit à un recours efficace au sens de la Convention ne saurait toutefois être interprété comme donnant droit à ce qu'une demande soit accueillie dans le sens dans lequel l'entend l'intéressé (voir, entre autres, *Syndicat suédois des conducteurs de locomotives c. Suède*, arrêt du 6 février 1976, série A n° 20 et *Shamsa c. Pologne*, (déc.), n° 40673/98, 10.01.2002).

A la lumière de ces considérations, ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Quant au grief tiré de l'article 53 de la Convention, ce grief est absorbé par celui tiré de l'article 13 de la Convention (voir *Ocone c. Italie*, (déc.), n° 48889/99, 19.02.2004). Il s'ensuit que ce grief est également manifestement mal fondé et doit être rejeté, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

Déclare recevables, tous moyens de fond réservés, les griefs des requérantes tirés d'une atteinte à leur droit au respect de leurs biens et d'une atteinte à leur droit à un procès équitable, ainsi que de la durée de la procédure devant les juridictions internes ;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

Mark VILLIGER
Greffier adjoint

BOŠTJAN M. ZUPANČIČ
Président