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° 67790/01
présentée par Silvia Grazia SCOZZARI et autres
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 3 juin 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 10 mars 2001,

Vu la décision partielle du 5 juin 2003,

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, Silvia Grazia, Giuseppa, Maria Carmela Scozzari et Giuseppe, Antonino Iacono et Giuseppe Schifano sont des ressortissants italiens nés respectivement en 1957, 1948, 1952, 1940, 1934, 1941 et résidant à Casteltermini et Finale Ligure. Ils sont représentés devant la Cour par Me G. Baiamonte, avocat à Casteltermini. Le gouvernement défendeur est représenté par ses agents successifs, respectivement MM. U. Leanza et 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.

Les requérants étaient propriétaires de plusieurs terrains sis à Casteltermini. Par un arrêté du 20 janvier 1981, le Bureau pour l'agriculture de la Sicile autorisa la ville de Casteltermini à occuper d'urgence les terrains des requérants pour une période maximale de trois ans en vue de leur expropriation pour la construction d'une route. Sur ce point, le Gouvernement soutient que cette autorisation concernait les travaux pour l'aménagement de la route et non pour sa construction.

Le 28 janvier 1981, l'administration de Casteltermini procéda à l'occupation matérielle des terrains et entama les travaux de construction.

Par un décret du 17 septembre 1984, l'administration prorogea le délai d'occupation au 28 janvier 1987.

Par un acte notifié le 24 janvier 1989, les requérants assignèrent la ville de Casteltermini devant le tribunal civil d'Agrigente Ils alléguaient que l'occupation de leurs terrains était illégale au motif qu'elle s'était prorogée au-delà du délai autorisé, alors que les travaux de construction de la route s'étaient terminés sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle des terrains 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 des terrains litigieux, mais seulement les dommages-intérêts découlant de l'occupation. Les requérants réclamaient une somme correspondant à la valeur vénale des terrains et une somme pour l'occupation temporaire.

La mise en état de l'affaire commença le 13 mars 1989.

La procédure est encore pendante devant le tribunal d'Agrigente.

## B. Le droit et la pratique internes pertinents

### *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 qu'il soit nécessaire 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 doit donc 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.

## GRIEFS

Les requérants se plaignent d'avoir été privés de leurs terrains de manière incompatible avec l'article 1 du Protocole nº 1. Ils font valoir notamment que, environ vingt-trois ans après l'occupation de leurs terrains, ils n'ont pas encore perçu d'indemnisation.

## EN DROIT

Les requérants se plaignent d'avoir été privés de leurs terrains de manière incompatible avec l'article 1 du Protocole nº 1. Ils font valoir notamment que, environ vingt-trois ans après l'occupation de leurs terrains, ils n'ont pas encore perçu d'indemnisation.

L'article 1 du Protocole nº 1 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 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 probablement 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 leurs biens. De plus, le Gouvernement fait valoir que l'administration de Casteltermini a toujours affirmé qu'aucune parcelle des terrains des requérants n'avait été occupée. De ce fait, seul le tribunal pourra établir si ces parcelles ont effectivement été occupées et si elles ont fait l'objet d'une expropriation indirecte.

Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement.

Ils font observer qu'ils ont été privés de la disponibilité de leurs terrains depuis 1981, situation devenue définitive avec l'achèvement des travaux. Ils observent qu'ils n'ont perçu aucune indemnité à ce jour. A cet égard, les requérants font valoir que le système juridique italien ne leur fournit pas le moyen d'obtenir une *restitutio in integrum*, mais seulement un dédommagement consécutif à la privation des terrains. Or, les requérants font valoir que l'action en dommages-intérêts qu'ils ont introduite est toujours pendante depuis quatorze ans.

Se référant à *l'arrêt Papamichalopoulos c. Grèce* du 24 juin 1993, série A nº 260-B, les requérants estiment que l'occupation de leurs terrains revient à une expropriation *de facto* et est incompatible avec l'article 1 du Protocole nº 1.

S'agissant 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* 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