



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE IULIANO ET AUTRES c. ITALIE

(Requête n° 13396/03)

ARRÊT

STRASBOURG

14 décembre 2006

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Iuliano et autres c. Italie,

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

MM. B.M. ZUPANCIC, *président*,

J. HEDIGAN,

V. ZAGREBELSKY,

M^{me} A. GYULUMYAN,

M. E. MYJER,

M^{mes} I. ZIEMELE,

I. BERRO-LEFEVRE, *juges*,

et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 23 novembre 2006,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 13396/03) dirigée contre la République italienne et dont cinq ressortissants de cet État, M^{me} Colomba Maria Iuliano, M^{me} Concetta Iuliano, M. Alberico Iuliano, M^{me} Carmela Iuliano et M. Elio Iuliano (« les requérants »), ont saisi la Cour le 23 avril 2003 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés par M^c G. Romano, avocat à Bénévent. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I. M. Braguglia, et par son coagent adjoint, M. N. Lettieri.

3. Le 4 mars 2005, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant de l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

4. Les requérants sont nés respectivement en 1919, 1946, 1947, 1957 et 1949 et résident respectivement à San Nicola Manfredi (Bénévent), San Marco dei Cavoti, Bénévent, Toccanisi et Brighton (New Jersey, Etats - Unis).

5. C. I. était propriétaire d'un terrain constructible de 2 076 mètres carrés sis à San Nicola Manfredi et enregistré au cadastre, feuille 17, parcelles 1565 et 1585.

6. Par un arrêté du 30 juin 1978, le conseil régional de la Campanie approuva le projet de construction d'une route sur une partie du terrain de C. I.

7. Par des arrêtés notifiés respectivement les 3 mars 1980, 6 juillet 1983 et 3 avril 1986, la municipalité de San Nicola Manfredi décréta l'occupation d'urgence de trois parties du terrain de C. I., à savoir 1 570,80 mètres carrés au total, en vue de leur expropriation pour cause d'utilité publique, afin de procéder à la construction de la route.

8. Les 16 juin 1980, 8 janvier 1983 et 10 juin 1986, la municipalité procéda à l'occupation matérielle desdites parties de terrain et entama les travaux de construction, qui se conclurent respectivement les 21 juillet 1980, 29 février 1984 et 26 septembre 1987.

9. Par un acte d'assignation notifié le 7 avril 1993, C. I. assigna la municipalité de San Nicola Manfredi devant le tribunal de Bénévent.

10. Il faisait notamment valoir que l'occupation de son terrain, se composant desdites trois parties, s'était prolongée au-delà des délais autorisés et que les travaux de construction de la route s'étaient terminés sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle et au paiement d'une indemnité. Il alléguait qu'à la suite de l'achèvement de l'ouvrage public, son droit de propriété avait été neutralisé et, par conséquent, il réclamait un dédommagement pour la perte du terrain, ainsi qu'une indemnité d'occupation et une indemnisation pour la perte de valeur de la partie restante du terrain.

11. Au cours du procès, une expertise rédigée le 27 juin 1994 fut déposée au greffe. L'expert évalua à 43 982 400 ITL, soit 28 000 ITL le mètre carré, la valeur marchande du terrain occupé, calculée au 26 septembre 1987, à savoir au moment de la conclusion des derniers travaux. Quant à l'indemnité d'occupation, l'expert évalua celle-ci à 17 043 180 ITL au 26 septembre 1987.

12. Le 6 février 1995, C.I. décéda et les requérants, étant ses héritiers, se constituèrent dans la procédure.

13. Le 30 janvier 1998, un complément d'expertise fut déposé au greffe. L'expert évalua à 81 413 787 ITL le montant de l'indemnisation pour la perte du terrain, calculée aux termes de la loi n° 662 de 1996 et indexée au 31 décembre 1997, et à 33 916 000 ITL le montant de l'indemnité d'occupation au 31 décembre 1997.

14. Par un jugement déposé au greffe le 9 septembre 2004, le tribunal de Bénévent statua que les requérants avaient été privés de leur bien en vertu du principe de l'expropriation indirecte et condamna la municipalité à verser à ceux-ci les sommes de 42 046,71 EUR, soit 81 413 787 ITL, à titre d'indemnisation pour la perte du terrain et de 17 516,15 EUR, soit 33 916 000 ITL, à titre d'indemnité d'occupation, plus intérêts à compter du 1^{er} janvier 1998.

15. Par un acte du 27 décembre 2004, la municipalité de San Nicola Manfredi interjeta appel de ce jugement devant la cour d'appel de Naples.

16. D'après les requérants, la procédure est toujours pendante devant la cour d'appel de Naples.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

17. Le droit interne pertinent se trouve décrit dans l'arrêt *Serrao c. Italie* (n° 67198/01, 13 octobre 2005).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

18. Les requérants allèguent avoir été privés de leur terrain dans des circonstances incompatibles avec l'article 1 du Protocole n° 1, 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 États 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. »

A. Sur la recevabilité

19. Le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes, faisant valoir que la procédure devant la cour d'appel de Naples est toujours pendante.

20. Les requérants s'opposent à l'exception du Gouvernement.

21. La Cour rappelle qu'elle a rejeté des exceptions semblables dans les affaires *Colacrai c. Italie* (n° 2) (n° 63868/00, 15 juillet 2005), *Colacrai c. Italie* (n° 1) (n° 63296/00, 13 octobre 2005), *Colazzo c. Italie* (n° 63633/00, 13 octobre 2005), *Serrilli c. Italie* (n°s 77823/01, 77827/01 et 77829/01, 17 novembre 2005), *Serrilli c. Italie* (n° 77822/01, 6 décembre 2005), *Giacobbe et autres c. Italie* (n° 16041/02, 15 décembre 2005), *Sciarrotta c. Italie* (n° 14793/02, 12 janvier 2006), *Izzo c. Italie* (n° 20935/03, 2 mars 2006) et *Gianni et autres c. Italie* (n° 35941/03, 30 mars 2006). Elle n'aperçoit aucun motif de déroger à ses précédentes conclusions et rejette donc l'exception en question.

22. La Cour constate que le grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs que celui-ci

ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

a) Le Gouvernement

23. Le Gouvernement fait observer que, dans le cas d'espèce, il s'agit d'une occupation de terrain dans le cadre d'une procédure administrative reposant sur une déclaration d'utilité publique. Il admet que la procédure d'expropriation n'a pas été mise en œuvre dans les termes prévus par la loi, dans la mesure où aucun arrêté d'expropriation n'a été adopté.

24. Premièrement, il y aurait utilité publique, ce qui n'a pas été remis en cause par les juridictions nationales.

25. Deuxièmement, la privation du bien telle que résultant de l'expropriation indirecte serait « prévue par la loi ». Selon le Gouvernement, le principe de l'expropriation indirecte doit être considéré comme faisant partie du droit positif à compter au plus tard de l'arrêt de la Cour de cassation n° 1464 de 1983. La jurisprudence ultérieure aurait confirmé ce principe et précisé certains aspects de son application et, en outre, ce principe aurait été reconnu par la loi n° 458 du 27 octobre 1988 et par la loi budgétaire n° 662 de 1996.

26. Le Gouvernement en conclut qu'à partir de 1983, les règles de l'expropriation indirecte étaient parfaitement prévisibles, claires et accessibles à tous les propriétaires de terrains.

27. A cet égard, le Gouvernement rappelle que la jurisprudence de la Cour a reconnu que la notion de loi comprend les principes généraux énoncés ou impliqués par elle (*Winterwerp c. Pays-Bas*, arrêt du 24 octobre 1979, série A n° 33, *Kruslin c. France*, arrêt du 24 avril 1990, série A n° 176-A, *Huvig c. France*, arrêt du 24 avril 1990, série A n° 176-B *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, CEDH 2004-I et *N.F. c. Italie*, n° 37119/97, CEDH 2001-IX) ainsi que du droit non écrit (*Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1)*, arrêt du 26 avril 1979, série A n° 30).

28. Il s'ensuit que la jurisprudence consolidée de la Cour de cassation ne saurait être exclue de la notion de loi au sens de la Convention.

29. Le Gouvernement rappelle que dans l'affaire *Forrer-Niedenthal c. Allemagne* (n° 47316/99, 20 février 2003), la Cour a considéré une loi allemande de 1997 comme suffisante, malgré son imprévisibilité manifeste, pour fournir une base légale aux décisions qui ont privé la requérante de toute protection contre l'atteinte portée à sa propriété. Il demande à la Cour de suivre la même approche pour la présente affaire.

30. S'agissant de la qualité de la loi, le Gouvernement reconnaît que le fait qu'un arrêté d'expropriation n'ait pas été prononcé est en soi un manquement aux règles qui président à la procédure administrative.

31. Toutefois, compte tenu de ce que le terrain a été transformé de manière irréversible par la construction d'un ouvrage d'utilité publique, la restitution du terrain n'est plus possible.

32. Le Gouvernement définit l'expropriation indirecte comme le résultat d'une interprétation systématique par les juges de principes existants, tendant à garantir que l'intérêt général l'emporte sur l'intérêt des particuliers, lorsque l'ouvrage public a été réalisé (transformation du terrain) et qu'il répond à l'utilité publique.

33. Quant à l'exigence de garantir un juste équilibre entre le sacrifice imposé aux particuliers et la compensation octroyée à ceux-ci, le Gouvernement reconnaît que l'administration est tenue d'indemniser les intéressés.

34. Compte tenu de ce que l'expropriation indirecte répond à un intérêt collectif et que l'illégalité commise par l'administration ne concerne que la forme, à savoir un manquement aux règles qui président à la procédure administrative, l'indemnisation peut être inférieure au préjudice subi.

35. La fixation du montant de l'indemnité en cause rentre dans la marge d'appréciation laissée aux États pour fixer une indemnisation qui soit raisonnablement en rapport avec la valeur du bien. Le Gouvernement rappelle en outre que l'indemnité telle que plafonnée par la loi budgétaire n° 662 de 1996 est en tout cas supérieure à celle qui aurait été accordée si l'expropriation avait été régulière.

36. A la lumière de ces considérations et en se référant notamment à l'affaire *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X et Blanche de Castille et autres c. France* (n°s 42219/98 et 54563/00, 27 mai 2004), le Gouvernement conclut que le juste équilibre a été respecté et que la situation dénoncée est compatible à tous points de vue avec l'article 1 du Protocole n° 1.

b) Les requérants

37. Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement.

38. Ils font observer que l'expropriation indirecte est un mécanisme qui permet à l'autorité publique d'acquérir un bien en toute illégalité.

39. Les requérants dénoncent un manque de clarté, prévisibilité et précision des principes et des dispositions appliqués à leur cas au motif qu'un principe jurisprudentiel, tel que celui de l'expropriation indirecte, ne suffit pas à satisfaire au principe de légalité.

2. Appréciation de la Cour

40. Pour les requérants, il y a eu perte de disponibilité totale du terrain sans décret d'expropriation ni indemnisation, si bien qu'en substance il y aurait eu une expropriation de fait.

41. Pour le Gouvernement, les requérants ont été privés de leur bien à compter du moment où celui-ci a été irréversiblement transformé ou, en tout cas, à partir du moment qui sera retenu par les juridictions nationales comme moment du transfert de propriété.

42. La Cour rappelle que, pour déterminer s'il y a eu « privation de biens », il faut non seulement examiner s'il y a eu dépossession ou expropriation formelle, mais encore regarder au-delà des apparences et analyser la réalité de la situation litigieuse. La Convention visant à protéger des droits « concrets et effectifs », il importe de rechercher si ladite situation équivalait à une expropriation de fait (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, pp. 24-25, § 63).

43. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale. La prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (*Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II). Le principe de légalité signifie l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles (*Hentrich c. France*, arrêt du 22 septembre 1994, série A n° 296-A, pp. 19 - 20, § 42, et *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 47, § 110).

44. La Cour renvoie à sa jurisprudence en matière d'expropriation indirecte (*Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, n° 31524/96, CEDH 2000-VI, et *Carbonara et Ventura c. Italie*, n° 24638/94, CEDH 2000-VI ; parmi les arrêts plus récents, voir *Acciardi et Campagna c. Italie*, n° 41040/98, 19 mai 2005, *Pasculli c. Italie*, n° 36818/97, 17 mai 2005, *Scordino c. Italie* (n° 3), n° 43662/98, 17 mai 2005, *Serrao c. Italie*, n° 67198/01, 13 octobre 2005, *La Rosa et Alba c. Italie* (n° 1), n° 58119/00, 11 octobre 2005, et *Chirò c. Italie* (n° 4), n° 67196/01, 11 octobre 2005), selon laquelle l'expropriation indirecte méconnaît le principe de légalité au motif qu'elle n'est pas apte à assurer un degré suffisant de sécurité juridique et qu'elle permet en général à l'administration de passer outre les règles fixées en matière d'expropriation. En effet, dans tous les cas, l'expropriation indirecte vise à entériner une situation de fait découlant des illégalités commises par l'administration, à régler les conséquences pour le particulier et pour l'administration, au bénéfice de celle-ci.

45. La Cour relève qu'en l'espèce les requérants ont perdu la disponibilité du terrain à compter de son occupation qui s'est déroulée entre 1980 et 1986 et que des ouvrages publics ont été par la suite construits sur celui-ci. La procédure entamée par les requérants est actuellement pendante devant la cour d'appel de Naples.

46. A défaut d'un acte formel de transfert de propriété susceptible de déployer ses effets et à défaut d'un jugement national déclarant qu'un tel transfert doit être considéré comme réalisé (*Carbonara et Ventura*, précité, § 80) et éclaircissant une fois pour toutes les circonstances exactes de celui-ci, la Cour estime que la perte de toute disponibilité du terrain en

question, combinée avec l'impossibilité jusqu'ici de remédier à la situation incriminée, a engendré des conséquences assez graves pour que les requérants aient subi une expropriation de fait, incompatible avec leur droit au respect de leurs biens (*Papamichalopoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 24 juin 1993, série A n° 260-B, § 45) et non conforme au principe de prééminence du droit.

47. En conclusion, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

48. Les requérants se plaignent de l'adoption et de l'application de la loi n° 662 du 23 décembre 1996 à leur procédure. Le grief a été communiqué sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, qui, en ses passages pertinents, dispose :

« 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 (...) »

A. Sur la recevabilité

49. En voie principale, le Gouvernement soutient que la requête est tardive, étant donné que le délai de six mois prévu à l'article 35 de la Convention aurait commencé à courir le 1^{er} janvier 1997, date de l'entrée en vigueur de la loi n° 662 de 1996. A l'appui de ses allégations, le Gouvernement cite l'affaire *Miconi c. Italie* (*Miconi c. Italie*, (déc.), n° 66432/01, 6 mai 2004).

50. A titre subsidiaire, le Gouvernement fait observer que, dans le cas où l'on considérerait que la loi en question ne déploierait pas ses effets en l'absence d'une application judiciaire dans le cas concret, en l'espèce une telle application n'a pas eu lieu par le biais de tous les remèdes internes possibles. Dès lors, les requérants n'auraient pas épuisé les voies de recours qui leur étaient ouvertes en droit interne.

51. Les requérants s'opposent à la thèse du Gouvernement.

52. Quant à l'exception de tardiveté, la Cour rappelle qu'elle a rejeté des exceptions semblables dans les affaires *Serrao c. Italie* (n° 67198/01, 13 octobre 2005) et *Binotti c. Italie* (n° 2) (n° 71603/01, 13 octobre 2005). Elle n'aperçoit aucun motif de s'écarter de ses précédentes conclusions et rejette donc l'exception du Gouvernement.

53. 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 celle-ci est étroitement liée au fond du grief et décide de la joindre au fond.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

54. Le Gouvernement observe que la loi litigieuse n'a pas été adoptée pour influencer le dénouement de la procédure intentée par les requérants. En outre, l'application de cette loi n'aurait pas eu de répercussions négatives pour les requérants. Il en conclut que l'application de la disposition litigieuse à la cause des requérants ne soulève aucun problème au regard de la Convention. A l'appui de ses thèses, le Gouvernement se réfère notamment aux arrêts *Forrer-Niedenthal c. Allemagne* (précité), *OGIS - Institut Stanislas, OGEc Saint-Pie X et Blanche de Castille et autres c. France* (précité) et *Bäck c. Finlande* (n° 37598/97, CEDH 2004-VIII).

55. Les requérants contestent la thèse du Gouvernement.

2. Appréciation de la Cour

56. La Cour vient de constater, sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, que la situation dénoncée par les requérants n'est pas conforme au principe de légalité (paragraphe 45 à 47 ci-dessus). Eu égard aux motifs ayant amené la Cour à ce constat de violation, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 6 § 1 (voir, *a contrario*, *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, §§ 103-104 et §§ 132 - 133, CEDH 2006-).

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

57. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

58. Pour préjudice matériel, les requérants sollicitent en voie principale la restitution du terrain et le versement d'une indemnité pour non-jouissance du terrain.

59. A titre subsidiaire, dans le cas où la restitution ne serait pas possible, ils sollicitent le versement d'une somme globale de 138 000 EUR à titre de dédommagement pour la perte du terrain et d'indemnisation pour la perte de valeur de la partie restante du terrain.

60. S'agissant du préjudice moral, les requérants demandent 150 000 EUR.

61. Enfin, les requérants demandent 52 939,50 EUR pour les frais de procédure.

62. Quant au préjudice matériel, le Gouvernement conteste les modalités de calcul du dommage matériel employées dans les arrêts précités *Carbonara et Ventura c. Italie* et *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie* et

estime qu'en tout état de cause la somme réclamée par les requérants est excessive.

63. S'agissant du dommage moral, le Gouvernement fait valoir qu'un tel dommage dépend de la durée excessive de la procédure devant les juridictions nationales. Par conséquent, il soutient que le versement d'une quelconque somme à titre d'indemnisation du dommage moral est subordonné à l'épuisement du remède Pinto. En tout état de cause, il estime que la somme réclamée par les requérants est excessive.

64. S'agissant des frais de la procédure, le Gouvernement soutient que les requérants ont quantifié ceux-ci de manière vague et imprécise.

65. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve et fixera la procédure ultérieure, compte tenu de la possibilité que le Gouvernement et les requérants parviennent à un accord.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner au fond le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention ;
4. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ;
en conséquence,
 - a) la *réserve* en entier ;
 - b) *invite* le Gouvernement et les requérants à lui adresser par écrit, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, leurs observations sur cette question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 14 décembre 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER
Greffier

Boštjan M. ZUPANCIC
Président

