



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE DE STEFANO ET AUTRES c. ITALIE

(Requête n° 72795/01)

ARRÊT

STRASBOURG

14 juin 2011

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 de Stefano et autres c. Italie,

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

Françoise Tulkens, *présidente*,

Danutė Jočienė,

David Thór Björgvinsson,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş,

Guido Raimondi, *juges*,

et de Stanley Naismith, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 24 mai 2011,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 72795/01) dirigée contre la République italienne et dont six ressortissants de cet Etat, Francesco de Stefano, Cecilia De Stefano, Anna Maria Riccio Barbaro, Cecilia De Stefano d'Ogliastro, Mariella De Stefano d'Ogliastro, et Marina De Stefano d'Ogliastro, (« les requérants »), ont saisi la Cour le 26 juillet 2001 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^e F. Miglino, avocat à Ogliastro Cliente. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par ses agents, MM. U. Leanza et I.M. Braguglia, M^{me} E. Spatafora, et par ses coagents M. F. Crisafulli et M. N. Lettieri.

3. Le 19 février 2004, le président de l'ancienne première section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 1 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

4. Suite à la reconstitution des sections, l'affaire a été attribuée à la deuxième section de la Cour.

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

5. Les requérants sont nés respectivement en 1933 et 1933, 1930, 1939, 1963, 1966 et 1968 et résident à Naples.

6. Les requérants étaient propriétaires d'un terrain sis à Agropoli.

7. Par un décret du 15 mars 1974, le préfet de Salerne autorisa l'occupation d'urgence du terrain des requérants pour la période maximale de deux ans aux fins de construire une autoroute.

8. La construction de l'autoroute se termina sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle du terrain et au paiement d'une indemnité.

9. Par un acte notifié le 10 novembre 1979, les requérants assignèrent l'administration provinciale de Salerne et la société G. devant le tribunal de Vallo de la Lucania. Ils alléguaient que l'occupation de leur terrain était illégale au motif que les travaux de construction s'étaient terminés sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle du terrain et au paiement d'une indemnité. Ils demandaient les dommages-intérêts découlant de l'occupation du terrain à concurrence de la valeur vénale du terrain, plus une somme pour le préjudice causé aux parties du terrain non occupées.

10. Par un jugement du 8 juin 1987, le tribunal déclara que la propriété du terrain était passée à l'administration provinciale de Salerne par effet de la construction de l'autoroute, et condamna l'administration provinciale de Salerne à payer aux requérants une somme égale à la valeur vénale du terrain en 1974 (626 586 000 ITL), indexée au jour de l'arrêt.

11. Par un acte notifié le 6 novembre 1987, l'administration provinciale de Salerne interjeta appel de ce jugement devant la cour d'appel de Salerne. Par un arrêt du 19 avril 1994, la cour d'appel condamna l'administration provinciale de Salerne à payer aux requérants une somme de 2 093 626 232 ITL, égale à la valeur vénale du terrain en 1978, date de la perte de propriété du terrain, indexée au jour de l'arrêt. En outre, la cour d'appel condamna l'administration provinciale à payer aux requérants une somme de 8 774 805 ITL plus les intérêts à partir de 1978 à titre d'indemnité d'occupation légitime.

12. L'administration provinciale de Salerne se pourvut en cassation.

13. Par un arrêt du 14 avril 1997, la Cour de cassation renvoya l'examen de l'affaire à la cour d'appel de Naples afin de recalculer la somme à octroyer en fonction de la loi n° 662 de 1996 entre-temps entrée en vigueur et applicable rétroactivement.

14. Par un arrêt du 24 novembre 1999, la cour d'appel de Naples, constata que la valeur du terrain en 1978 était de 542 393 006 ITL (environ 280 123 EUR). Toutefois, en application de la nouvelle loi, elle condamna l'administration provinciale à payer aux requérants la somme de 299 002 470 ITL (environ 154 422 euros (EUR)) plus la réévaluation à partir du 20 octobre 1978.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

15. Le droit interne pertinent se trouve décrit dans l'arrêt *Guiso-Gallisay c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], n° 58858/00, 22 décembre 2009

EN DROIT

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

16. Les requérants allèguent avoir été privés de leur terrain de manière incompatible 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 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. »

17. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

18. Le Gouvernement affirme que la requête a été introduite tardivement dans la mesure où les requérants se plaignent de ce que le montant du dédommagement a été calculé au sens de la loi n° 662 de 1996. Il estime en effet que le délai de six mois prévu à l'article 35 § 1 de la Convention a commencé à courir soit le 1^{er} janvier 1997, à savoir à la date de l'entrée en vigueur de cette loi, soit à la date du dépôt au greffe de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 148 du 26 avril 1999, par lequel cette dernière juridiction a confirmé la légalité de la disposition en question. A l'appui de ses allégations, le Gouvernement cite l'affaire *Miconi c. Italie* ((déc.), n° 66432/01, 6 mai 2004).

19. Les requérants font notamment valoir que, d'une part, pour le calcul du délai de six mois, la décision à prendre en considération est celle de la cour d'appel de Naples devenue définitive en février 2001.

20. La Cour rappelle qu'elle a rejeté des exceptions semblables dans les affaires *Donati c. Italie*, n° 63242/00 (déc.), 13 mai 2004 ; *Maselli c. Italie* (déc.), n° 63866/00, du 1^{er} avril 2004 ; *Chirò c. Italie (n° 2)* (déc.), n° 65137/01, du 27 mai 2004) ; *Santinelli et autres c. Italie* (n° 65141/01,

(déc.), 23 septembre 2004) ; *Emanuele Calandra c. Italie* (n° 71310/01, (déc.), 9 décembre 2004) ; et *Velocci c. Italie*, (n° 1717/03, § 17, 18 mars 2008). Elle n'aperçoit aucun motif de déroger à ses précédentes conclusions et rejette donc l'exception en question.

21. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il y a donc lieu de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

22. Les requérants rappellent qu'ils ont été privés de leur bien en vertu du principe de l'expropriation indirecte et demandent à la Cour de déclarer que l'expropriation du terrain n'est pas conforme au principe de légalité. Se référant aux arrêts *Belvedere Alberghiera c. Italie* (n° 31524/96, CEDH 2000-VI) et *Carbonara et Ventura c. Italie* (n° 24638/94, 30 mai 2000, CEDH 2000-VI), ils observent que l'expropriation indirecte est un mécanisme qui permet à l'autorité publique d'acquérir un bien en toute illégalité, ce qui n'est pas admissible dans un État de droit.

23. Enfin, quant à l'indemnisation, les requérants observent qu'il n'y a pas eu de « réparation » du préjudice subi en raison de l'application de la loi n° 662 de 1996.

24. Le Gouvernement fait observer qu'en l'espèce il s'agit d'une occupation de terrain dans le cadre d'une procédure administrative reposant sur une déclaration d'utilité publique. Toutefois, 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. Premièrement, il y aurait utilité publique, ce qui n'a pas été remis en cause par les juridictions nationales. Deuxièmement, la privation du bien telle qu'elle résulte de l'expropriation indirecte serait « prévue par la loi ».

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

26. 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. 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 provinciale est tenue d'indemniser les intéressés.

27. 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.

28. La Cour note tout d'abord que les parties s'accordent pour dire qu'il y a eu « privation de la propriété ».

29. La Cour renvoie à sa jurisprudence en matière d'expropriation indirecte (*Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, n° 31524/96, CEDH 2000-VI ; *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 ; *Chirò c. Italie (n° 4)*, n° 67196/01, 11 octobre 2005 ; *Velocci c. Italie*, n° 1717/03, 18 mars 2008 ; *Guiso-Gallisay c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], n° 58858/00, 22 décembre 2009) pour la récapitulation des principes pertinents et pour un aperçu de sa jurisprudence dans la matière.

30. Dans la présente affaire, la Cour relève qu'en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions internes ont considéré les requérants privés de leur bien à compter de la date de la réalisation de l'ouvrage public. Or, en l'absence d'un acte formel d'expropriation, la Cour estime que cette situation ne saurait être considérée comme « prévisible », puisque ce n'est que par la décision judiciaire définitive que l'on peut considérer le principe de l'expropriation indirecte comme ayant effectivement été appliqué et que l'acquisition du terrain par les pouvoirs publics a été consacrée. Par conséquent, les requérants n'ont eu la « sécurité juridique » concernant la privation du terrain qu'au plus tard en février 2001 date à laquelle l'arrêt de la cour d'appel de Naples est devenu définitif.

31. La Cour observe ensuite que la situation en cause a permis à l'administration provinciale de tirer parti d'une occupation de terrain illégale. En d'autres termes, l'administration provinciale a pu s'approprier le terrain au mépris des règles régissant l'expropriation en bonne et due forme.

32. A la lumière de ces considérations, la Cour estime que l'ingérence litigieuse n'est pas compatible avec le principe de légalité et qu'elle a donc enfreint le droit au respect des biens des requérants.

33. Dès lors, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

A. Sur la recevabilité

34. Les requérants affirment avoir subi un préjudice dans la mesure où la loi n° 662 du 23 décembre 1996 a été appliquée à leur procédure.

35. La Cour rappelle que lors de la communication de l'affaire, elle a estimé que les requérants se plaignaient en substance d'une atteinte à leur droit à un procès équitable tel que garanti par 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 (...) »

36. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

37. 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. Eu égard aux motifs ayant amené la Cour à ce constat de violation (paragraphe 28 à 33 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément 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 ; *Velocci c. Italie*, n° 1717/03, § 50, 18 mars 2008).

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

38. 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. »

A. Dommage matériel

39. Les requérants sollicitent une somme correspondant à la différence entre la valeur vénale du terrain et le montant du dédommagement accordé au niveau national. Ils chiffrent ce préjudice à 1 364 284,62 EUR.

40. Le Gouvernement s'y oppose.

41. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci (Iatridis c. Grèce (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 32, CEDH 2000-XI).

42. Elle rappelle que dans l'affaire Guiso-Gallisay c. Italie (satisfaction équitable) [GC], n° 58858/00, 22 décembre 2009), la Grande Chambre a modifié la jurisprudence de la Cour concernant les critères d'indemnisation dans les affaires d'expropriation indirecte. En particulier, la Grande Chambre a décidé d'écarter les prétentions des requérants dans la mesure où elles sont fondées sur la valeur des terrains à la date de l'arrêt de la Cour et de ne plus tenir compte, pour évaluer le dommage matériel, du coût de construction des immeubles bâtis par l'Etat sur les terrains.

43. Selon les nouveaux critères fixés par la Grande Chambre, l'indemnisation doit correspondre à la valeur pleine et entière du terrain au moment de la perte de la propriété, telle qu'établie par l'expertise ordonnée par la juridiction compétente au cours de la procédure interne. Ensuite, une fois que l'on aura déduit la somme éventuellement octroyée au niveau national, ce montant doit être actualisé pour compenser les effets de l'inflation. Il convient aussi de l'assortir d'intérêts susceptibles de compenser, au moins en partie, le long laps de temps qui s'est écoulé depuis la dépossession des terrains. Ces intérêts doivent correspondre à l'intérêt légal simple appliqué au capital progressivement réévalué.

44. En l'espèce, les requérants ont perdu la propriété de leur terrain en octobre 1978. Il ressort de l'expertise ordonnée par les juridictions internes au cours de la procédure nationale que la valeur du terrain en octobre 1978 était de 542 393 006 ITL.

45. Compte tenu de ces éléments et statuant en équité, la Cour estime raisonnable d'accorder aux requérants conjointement 990 000 EUR pour le préjudice matériel, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme.

46. Reste à évaluer la perte de chances subie à la suite de l'expropriation litigieuse (Guiso-Gallisay c. Italie (satisfaction équitable) [GC] précité, § 107). La Cour juge qu'il y a lieu de prendre en considération le préjudice découlant de l'indisponibilité du terrain pendant la période allant du début de l'occupation légitime (mars 1974) jusqu'au moment de la perte de propriété (octobre 1978). Du montant ainsi calculé sera déduite la somme déjà obtenue par les requérants au niveau interne à titre d'indemnité d'occupation. Statuant en équité, la Cour alloue conjointement aux requérants 58 000 EUR.

B. Dommage moral

47. Les requérants réclament 100 000 EUR au titre du préjudice moral qu'ils auraient subi.

48. Le Gouvernement fait valoir que les sommes demandées sont excessives.

49. La Cour estime que le sentiment d'impuissance et de frustration face à la dépossession illégale de leur bien a causé aux requérants un préjudice moral important, qu'il y a lieu de réparer de manière adéquate.

50. Statuant en équité, la Cour accorde aux requérants conjointement 15 000 EUR au titre du préjudice moral.

C. Frais et dépens

51. Justificatifs à l'appui, les requérants demandent également 125 093,56 EUR pour les frais et dépens engagés devant la Cour.

52. Le Gouvernement s'oppose à ces prétentions.

53. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux.

54. La Cour ne doute pas de la nécessité d'engager des frais, mais elle trouve excessifs les honoraires totaux revendiqués à ce titre. Elle considère dès lors qu'il y a lieu de les rembourser en partie seulement. Compte tenu des circonstances de la cause, la Cour juge raisonnable d'allouer un montant de 15 000 EUR pour l'ensemble des frais exposés.

D. Intérêts moratoires

55. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention ;

4. *Dit*

- a) que l'Etat défendeur doit verser conjointement aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes:
- i. 1 048 000 EUR (un million quarante-huit mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage matériel ;
 - ii. 15 000 EUR (quinze mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;
 - iii. 15 000 EUR (quinze mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt aux requérants, pour frais et dépens ;
- b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 14 juin 2011, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stanley Naismith
Greffier

Françoise Tulkens
Présidente