



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE FENDI ET SPERONI c. ITALIE

(Requête n° 37338/03)

ARRÊT

STRASBOURG

5 octobre 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 Fendi et Speroni 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,

C. BIRSAN,

V. ZAGREBELSKY,

M^{me} A. GYULUMYAN,

M. E. MYJER,

M^{me} I. ZIEMELE, *juges*,

et de M^{me} F. ARACI, *greffière adjointe de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 14 septembre 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 37338/03) dirigée contre la République italienne et dont deux ressortissants de cet État, M. Candido Speroni et M^{me} Carla Fendi (« les requérants »), ont saisi la Cour le 25 novembre 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^{es} G. Lavitola et A. Zerboni, avocats à Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I. M. Braguglia, et par son coagent, M. F. Crisafulli.

3. Le 10 novembre 2005, la Cour (troisième section) a déclaré la requête partiellement irrecevable et a décidé de communiquer les griefs tirés des articles 1 du Protocole n° 1 et 6 § 1 de la Convention 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 1930 et 1937 et résident à Rome.

5. Les requérants étaient propriétaires avec deux tiers (« les tiers ») d'un terrain constructible de 3 526 mètres carrés sis à Rome et enregistré au cadastre, feuille 232, parcelles 319 et 320.

6. Par un arrêté du 4 août 1982, le conseil provincial de Rome approuva le projet de construction d'une école sur le terrain des requérants et des tiers.

7. Par un arrêté du 14 octobre 1982, le conseil provincial de Rome autorisa l'occupation d'urgence de ce terrain en vue de son expropriation, afin de procéder à la construction de l'école.

8. Le 9 novembre 1982, l'administration provinciale procéda à l'occupation matérielle du terrain et entama les travaux de construction.

9. Par un acte d'assignation notifié le 2 décembre 1988, les requérants introduisirent une action en dommages-intérêts à l'encontre de l'administration provinciale devant le tribunal de Rome. Ils faisaient valoir que l'occupation du terrain était illégale au motif que celle-ci s'était poursuivie au-delà de la période autorisée, sans qu'il fût procédé à l'expropriation formelle et au paiement d'une indemnité. Ils demandaient un dédommagement pour la perte du terrain, ainsi qu'une indemnité d'occupation.

10. Entre-temps, par un acte d'assignation notifié le 17 novembre 1988, les tiers avaient introduit devant le tribunal de Rome une action ayant le même objet de celle introduite par les requérants.

11. A une date non précisée, le tribunal réunit les deux procédures.

12. Par un jugement déposé au greffe le 13 novembre 1993, le tribunal de Rome estima que le délai d'occupation autorisée avait pris fin le 20 juillet 1984 et qu'à compter de cette date les requérants et les tiers devaient être considérés comme ayant été privés de leur terrain par l'effet de la construction de l'ouvrage public, en vertu du principe de l'expropriation indirecte.

13. A la lumière de ces considérations, le tribunal condamna l'administration provinciale à verser aux requérants et aux tiers la somme de 3 369 164 760 ITL, correspondant à la valeur marchande du bien réévaluée au jour du prononcé et au dédommagement pour la perte de valeur d'un terrain limitrophe appartenant à ceux-ci. En outre, il rejeta la demande tendant au versement d'une indemnité d'occupation, au motif qu'il n'était pas compétent à cet égard.

14. Par un acte notifié le 22 avril 1994, l'administration provinciale interjeta appel de ce jugement devant la cour d'appel de Rome. Elle demandait d'abord l'application au cas d'espèce de la loi n° 662 de 1996, entre-temps entrée en vigueur et réduisant le montant de l'indemnité due pour la perte du terrain. En outre, elle faisait valoir que le terrain litigieux devait passer pour soumis à une limitation de bâtir découlant de l'exigence de protection du paysage (*vincolo posto sui beni culturali ed ambientali*) et que par conséquent sa valeur marchande ne pouvait pas correspondre à celle d'un terrain constructible.

15. Par un arrêt déposé au greffe le 31 juillet 2000, la cour d'appel accueillit l'appel, déclarant que la valeur marchande du terrain litigieux ne pouvait pas correspondre à celle d'un terrain constructible en raison de la soumission à ladite limitation de bâtir et que l'indemnité due aux requérants et aux tiers pour la perte du terrain devait être calculée aux termes de la loi n° 662 de 1996, entre-temps entrée en vigueur. A la lumière de ces considérations, la cour d'appel réduisit à 258 582 000 ITL, plus intérêts à compter de 1988, la somme due aux requérants et aux tiers pour la perte de leur terrain ainsi qu'à titre d'indemnisation pour la perte de valeur du terrain limitrophe.

16. Par un recours notifié le 29 octobre 2001, les requérants et les tiers se pourvurent en cassation, faisant notamment valoir que la valeur marchande du terrain litigieux devait correspondre à celle d'un terrain constructible malgré la soumission à la limitation de bâtir.

17. Par un arrêt déposé au greffe le 29 mai 2003, la Cour de cassation accueillit partiellement le pourvoi, dans la mesure où elle décréta que la valeur marchande du terrain litigieux ne pouvait pas correspondre à celle d'un terrain non constructible malgré la soumission à la limitation de bâtir. A la lumière de ces considérations, la Cour de cassation renvoya l'affaire à une autre section de la cour d'appel de Rome.

18. Par un acte notifié le 6 juillet 2004, les requérants assignèrent l'administration provinciale devant cette autre section de la cour d'appel de Rome.

19. Il ressort du dossier que cette procédure est toujours pendante devant la cour d'appel de Rome.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

20. 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

21. 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

22. Le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes, faisant valoir que la procédure est toujours pendante devant la cour d'appel de Rome. A cet égard, il soutient que les requérants n'ont pas encore vu se consolider, par une décision interne définitive, leur statut de « victime » et que la cour d'appel de Rome pourrait leur accorder un dédommagement intégral pour la perte du terrain.

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

24. La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que cette exception est étroitement liée au fond du grief et décide de la joindre au fond. Elle 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

25. D'emblée, le Gouvernement reconnaît que la présente affaire ne présente pas d'aspects particuliers qui la différencieraient des affaires d'expropriation indirecte sur lesquelles la Cour s'est récemment prononcée. Il renvoie donc aux arguments déjà soumis à la Cour en matière d'expropriation indirecte.

26. De plus, il fait valoir que le principe jurisprudentiel de l'expropriation indirecte constituerait une manière de réglementer une situation résultant d'un défaut de procédure ayant entaché l'expropriation et à la suite duquel l'action de l'administration est devenue illégale.

27. D'après le Gouvernement, une telle réglementation d'une situation née d'un acte illégal ne romprait pas de manière évidente le juste équilibre entre les différentes exigences en conflit.

28. Enfin, le Gouvernement relève que dans la présente affaire les juridictions internes ont déjà déclaré le transfert de la propriété du terrain en vertu du principe de l'expropriation indirecte, alors que dans plusieurs arrêts récents (voir, par exemple, *Colazzo c. Italie*, n° 63633/00, 13 octobre 2005)

la Cour a constaté une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 en l'absence d'un jugement national déclarant qu'un tel transfert avait eu lieu.

b) Les requérants

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

30. 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

31. La Cour rappelle d'emblée qu'elle a joint au fond l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes.

32. 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.

33. 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 retenu par les juridictions nationales comme moment du transfert de propriété.

34. 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).

35. Elle 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).

36. 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.

37. La Cour relève qu'en l'espèce, les requérants ont perdu la disponibilité du terrain à compter de son occupation en 1982, et que ce terrain a été par la suite transformé de manière irréversible à la suite de la réalisation d'un ouvrage public. Les juridictions internes ont estimé que l'occupation est devenue sans titre à compter de 1984 et à cette même date les requérants ont été privés de leur bien. La procédure est encore pendante devant la cour d'appel de Rome.

38. 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.

39. Dès lors, l'exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes ne saurait être retenue et 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

40. Les requérants allèguent que l'adoption et l'application de la loi n° 662 du 23 décembre 1996 à leur procédure constitue une ingérence législative contraire 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 (...) »

41. Le Gouvernement conteste cette thèse et observe notamment que la cour d'appel de Rome pourrait décider de ne pas appliquer en l'espèce la loi n° 662 de 1996.

42. La Cour relève que ce grief est lié à celui examiné ci-dessus et doit donc aussi être déclaré recevable.

43. 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 37 à 39 ci-dessus), 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

44. 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. »

45. A titre de préjudice matériel, les requérants sollicitent la restitution du terrain et le versement de la somme de 1 278 776,26 EUR à titre d'indemnité pour non-jouissance du terrain.

46. Dans le cas où la restitution ne serait pas possible, les requérants demandent le versement d'une somme égale à la valeur vénale actuelle du terrain, soit 1 410 400 EUR, ainsi que de l'indemnité pour non-jouissance du terrain susmentionnée.

47. S'agissant du préjudice moral, les requérants sollicitent le versement de 80 000 EUR.

48. Enfin, les requérants demandent 24 981,13 EUR pour frais de procédure devant les juridictions internes et 21 380,16 EUR pour frais de procédure devant la Cour, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et contributions à la caisse de prévoyance des avocats (CPA) en sus.

49. D'emblée, le Gouvernement demande à la Cour de réserver la question de la satisfaction équitable aux seules fins d'attendre la décision définitive des juridictions nationales, étant donné que la procédure est toujours pendante devant la cour d'appel de Rome.

50. Quant au préjudice matériel, le Gouvernement soutient que la restitution du terrain n'est pas possible, en raison de l'existence d'un ouvrage public sur celui-ci. S'agissant de l'éventuel dédommagement pour la perte du terrain, le Gouvernement fait valoir qu'en tout état de cause la valeur de celui-ci doit être calculée à la date du transfert de la propriété ou, à titre subsidiaire, à la date de l'arrêt qui constate ce transfert.

51. S'agissant du préjudice moral et des frais de procédure devant la Cour, le Gouvernement estime que les sommes demandées par les requérants sont excessives et s'en remet à la sagesse de la Cour.

52. Quant aux frais de procédure devant les juridictions internes, le Gouvernement soutient que les requérants ne peuvent pas obtenir le remboursement de ceux-ci dans le cadre de la procédure devant la Cour.

53. 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 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* le président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 5 octobre 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Fatoş ARACI
Greffière adjoint

Boštjan M. ZUPANCIC
Président