



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

**Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Strasburgo) sentenza del 19 maggio 2005, caso ACCIARDI E CAMPAGNA c. Italia (ricorso n° 41040/98).** •

**Violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1** (rispetto dei beni) della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, per un'espropriazione di fatto del terreno dei ricorrenti avvenuta nel 1977, senza corresponsione di alcuna indennità, per cui dopo 27 anni non era stata emessa neppure una sentenza di primo grado che avesse liquidato il risarcimento dei danni. Quantum riservato al prosieguo del giudizio davanti alla Corte europea.

(traduzione non ufficiale della massima a cura dell'avv. **Maurizio de Stefano**)

*Acciardi e Campagna c. Italia* (n° 41040/98) *Violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1*

I ricorrenti Giorgio Acciardi et Emanuella Campagna, sono dei cittadini italiani nati ambedue nel 1924 e residenti ad Amendolara Marina (Italia). I ricorrenti sono proprietari d'un terreno sito ad Amendolara Marina che fu occupato parzialmente dall'Amministrazione nel 1977 in vista della costruzione di una strada nazionale.

Per la mancanza di una espropriazione formale e di un indennizzo, gli interessati tentarono una azione di risarcimento per l'occupazione del loro terreno. Questa procedura è tuttora pendente davanti alle giurisdizioni italiane.

I ricorrenti sostenevano che l'occupazione del loro terreno aveva leso il loro diritto al rispetto dei beni garantito dall'articolo 1 del Protocollo n° 1 (protezione della proprietà) alla Convenzione. Essi allegavano inoltre che l'impossibilità per loro di reclamare un indennizzo per la perdita del godimento del loro bene aveva ostacolato il loro diritto di accesso ad un tribunale, comportante la violazione dell'articolo 6 § 1 (diritto ad un equo processo) della Convenzione.

La Corte ritiene che la perdita di ogni disponibilità del terreno in oggetto, combinata con l'impossibilità a porre rimedio a questa situazione equivale ad una espropriazione di fatto incompatibile con il diritto dei ricorrenti al rispetto dei beni. Di conseguenza, la Corte conclude, all'unanimità, per la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 alla Convenzione. Avuto riguardo a questa conclusione, la Corte ritiene che non sia necessario esaminare la doglianza dei ricorrenti sul campo dell'articolo 6 § 1 (diritto ad un equo processo) della Convenzione. Essa dichiara che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 (equa soddisfazione) della Convenzione non è matura per la decisione e la riserva di conseguenza.

**Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**  
PREMIERE SECTION

**AFFAIRE ACCIARDI ET CAMPAGNA c. ITALIE**

*(Requête n° 41040/98)*

ARRÊT  
STRASBOURG

19 mai 2005



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

**En l'affaire Acciardi et Campagna c. Italie,**

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

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,

P. LORENZEN,

M<sup>me</sup> N. VAJIC,

M. A. KOVLER,

M<sup>me</sup> E. STEINER,

M. K. HAJIYEV, *juges*,

M<sup>me</sup> M. DEL TUFO, *juge ad hoc*,

et de M. S. QUESADA, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 28 avril 2005,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 41040/98) dirigée contre la République italienne et dont deux ressortissants de cet Etat, MM. Giorgio Acciardi et Emanuella Campagna (« les requérants »), avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 4 avril 1998 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés par M<sup>c</sup> M. de Stefano, avocat à Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I.M. Braguglia, et par son coagent, M. F. Crisafulli.

3. Les requérants alléguaient en particulier une atteinte injustifiée à leur droit au respect de leurs biens (article 1 du Protocole n°1).

4. La requête a été transmise à la Cour le 1<sup>er</sup> novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole n° 11).

5. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. A la suite du départ de M.V. Zagrebelsky, juge élu au titre de l'Italie (article 28), le Gouvernement a désigné M<sup>me</sup> M. del Tufo pour siéger en qualité de juge *ad hoc*, pour siéger à sa place (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

6. Par une décision du 6 avril 2004, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

7. Le 1<sup>er</sup> novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la première section ainsi remaniée (article 52 § 1).

8. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). La chambre ayant décidé après consultation des parties qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience consacrée au fond de l'affaire (article 59 § 3 *in fine* du règlement), les parties ont chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre.



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

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Les requérants sont propriétaires d'un terrain sis à Amendolara Marina (Cosenza).

10. Le 17 août 1976, un projet de construction d'une route nationale élaboré par l'institut national des routes (ANAS) fut approuvé par l'administration compétente.

11. Par un arrêté du 11 mars 1977, valant déclaration d'utilité publique, le préfet de Cosenza autorisa l'ANAS à occuper une partie du terrain, en vue de la construction d'une route nationale. Le délai d'occupation, initialement autorisé pour deux ans, fut reporté au 10 mars 1981, et puis au 14 mars 1984.

12. Il ressort du dossier que les travaux de construction de la route se terminèrent le 9 août 1980. Les requérants exposent avoir attendu, en vain, que l'administration formalise l'expropriation et procède à l'indemnisation.

13. Par un acte notifié le 24 janvier 1985, les requérants introduisirent une action en dommages-intérêts à l'encontre de l'ANAS devant le tribunal civil de Catanzaro. Les requérants alléguaient que malgré que les travaux de construction fussent terminés en 1980, aucun décret d'expropriation et aucune indemnisation n'étaient intervenus. En outre, ils alléguaient que l'occupation du terrain, qui concernait une surface d'environ 65 000 mètres carrés, était devenue illégale depuis plus d'un an. Se référant au principe de l'expropriation indirecte fixé par la Cour de cassation dans l'arrêt n° 1464 du 26 février 1983, les requérants invitaient le tribunal à déclarer que la construction de la route avait à un tel point transformé leur terrain qu'elle avait entraîné la perte irréversible du bien. Les requérants réclamaient des dommages-intérêts pour la perte du terrain, à concurrence de la valeur de celui-ci ; en outre, ils réclamaient une somme pour le préjudice causé quant à la partie restante de leur terrain ; enfin, ils réclamaient une réparation pour non jouissance du terrain pendant la période d'occupation autorisée.

14. Le 4 février 1985, le Préfet ordonna la publication du plan d'expropriation (« piano particellare di esproprio ») au tableau de la mairie d'Amendolara. Le plan prévoyait une indemnité d'expropriation de 21 584 500 lire italiennes (ITL) en faveur des requérants.

15. La première audience fut fixée au 15 mars 1985, date à laquelle l'ANAS se constitua dans la procédure. La partie défenderesse alléguait que l'occupation du terrain avait été prorogée jusqu'en mars 1985.

16. Par une ordonnance du 27 novembre 1987, le tribunal ordonna une expertise. L'expert déposa son rapport le 3 août 1989. Il ressort de ce rapport que le terrain avait été irréversiblement transformé par les travaux publics le 9 août 1980. A cette époque, le terrain valait 1 195 900 000 ITL. En 1985, le terrain valait 3 511 198 500 ITL.

17. Les requérants déposèrent une expertise en novembre 1994. Selon leur expert, l'occupation légale avait pris fin le 13 mars 1985. Les travaux s'étaient terminés le 9 août 1980. La valeur du terrain était de 1 586 200 000 ITL en 1985, et de 475 622 000 au début de la période d'occupation, soit 1977. Quant à la surface qui avait été occupée, l'expert précisa qu'il s'agissait initialement de 77 560 mètres carrés, puis de 84 800 mètres carrés, mais que, à la fin des travaux, seuls 57 115 mètres carrés étaient définitivement occupés.



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

18. Le 5 novembre 2001, un nouvel expert fut commis par le tribunal de Catanzaro. Les questions à éclaircir visaient notamment la surface exacte de terrain occupé, la valeur de celui-ci au début de l'occupation et à la fin de l'occupation autorisée.

19. En février 2005, la partie requérante a fait savoir que la procédure était toujours pendante en première instance.

### II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

#### a) L'occupation d'urgence d'un terrain

20. En droit italien, la procédure accélérée d'expropriation permet à l'administration d'occuper un terrain et d'y construire avant l'expropriation. Une fois l'ouvrage à réaliser déclaré d'utilité publique et le projet de construction adopté, 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. Avant la fin de la période d'occupation autorisée, un décret d'expropriation formelle doit être pris.

21. L'occupation autorisée d'un terrain donne droit à une indemnité d'occupation. La Cour constitutionnelle a reconnu, dans son arrêt n° 470 de 1990, un droit d'accès immédiat à un tribunal aux fins de réclamer l'indemnité d'occupation dès que le terrain est matériellement occupé, sans besoin d'attendre que l'administration procède à une offre d'indemnisation.

#### b) Le principe de l'expropriation indirecte (« occupazione acquisitiva » ou « accessione invertita »)

22. Dans les années 1970, 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'un ouvrage public. Restait à savoir si, simplement par l'effet des travaux effectués, l'intéressé avait perdu également la propriété du terrain.

##### 1. La jurisprudence avant l'arrêt no 1464 de 1983 de la Cour de cassation

23. La jurisprudence était très partagée sur le point de savoir quels étaient les effets de la construction d'un ouvrage public sur un terrain occupé illégalement. Par occupation illégale, il faut entendre une occupation illégale *ab initio*, ou bien une occupation initialement autorisée et devenue sans titre par la suite, le titre étant annulé ou bien l'occupation se poursuivant au-delà de l'échéance autorisée sans qu'un décret d'expropriation ne soit intervenu.

24. Selon une première jurisprudence, le propriétaire du terrain occupé par l'administration ne perdait pas la propriété du terrain après l'achèvement de l'ouvrage public. Toutefois, il ne pouvait pas demander une remise en l'état du terrain et pouvait uniquement engager une action en dommages et intérêts pour occupation abusive, non soumise à un délai de prescription puisque



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

l'illégalité découlant de l'occupation était permanente. L'administration pouvait à tout moment adopter une décision formelle d'expropriation ; dans ce cas, l'action en dommages-intérêts se transformait en litige portant sur l'indemnité d'expropriation et les dommages-intérêts n'étaient dus que pour la période antérieure au décret d'expropriation pour la non-jouissance du terrain (voir, entre autres, les arrêts de la Cour de cassation n° 2341 de 1982, n° 4741 de 1981, n° 6452 et n° 6308 de 1980).

25. Selon une deuxième jurisprudence, le propriétaire du terrain occupé par l'administration ne perdait pas la propriété du terrain et pouvait demander la remise en l'état, lorsque l'administration avait agi sans qu'il y ait utilité publique (voir, par exemple, Cour de cassation, arrêt n° 1578 de 1976, arrêt n° 5679 de 1980).

26. Selon une troisième jurisprudence, le propriétaire du terrain occupé par l'administration perdait automatiquement la propriété du terrain au moment de la transformation irréversible du bien, à savoir au moment de l'achèvement de l'ouvrage public. L'intéressé avait le droit de demander des dommages-intérêts (voir l'arrêt n° 3243 de 1979 de la Cour de cassation).

*2. L'arrêt n° 1464 de 1983 de la Cour de cassation*

27. Par un arrêt du 16 février 1983, la Cour de cassation, statuant en chambres réunies, résolut le conflit de jurisprudence et adopta la troisième solution. Ainsi fut consacré le principe de l'expropriation indirecte (*accessione invertita* ou *occupazione acquisitiva*). En vertu de ce principe, la puissance publique acquiert *ab origine* la propriété d'un terrain sans procéder à une expropriation formelle lorsque, après l'occupation du terrain, et indépendamment de la légalité de l'occupation, l'ouvrage public a été réalisé. Lorsque l'occupation est *ab initio* sans titre, le transfert de propriété a lieu au moment de l'achèvement de l'ouvrage public. Lorsque l'occupation du terrain a initialement été autorisée, le transfert de propriété a lieu à l'échéance de la période d'occupation autorisée. Dans le même arrêt, la Cour de cassation précisa que, dans tous les cas d'expropriation indirecte, l'intéressé a droit à une réparation intégrale, l'acquisition du terrain ayant eu lieu sans titre. Toutefois, cette réparation n'est pas versée automatiquement; il incombe à l'intéressé de réclamer des dommages-intérêts. En outre, le droit à réparation est assorti du délai de prescription prévu en cas de responsabilité délictuelle, à savoir cinq ans, commençant à courir au moment de la transformation irréversible du terrain.

*3. La jurisprudence après l'arrêt no 1464 de 1983 de la Cour de cassation*

**a) La prescription**

28. Dans un premier temps, la jurisprudence considérait qu'aucun délai de prescription ne trouvait à s'appliquer, puisque l'occupation sans titre du terrain constituait un acte illégal continu. La Cour de cassation, dans son arrêt n° 1464 de 1983, affirma que le droit à réparation était soumis à un délai de prescription de cinq ans. Par la suite, la première section de la Cour de cassation affirma qu'un délai de prescription de dix ans devait s'appliquer (arrêts n° 7952 de 1991 et n° 10979 de 1992). Par un arrêt du 22 novembre 1992, la Cour de cassation statuant en chambres réunies a définitivement tranché la question, estimant que le délai de prescription est de cinq ans et qu'il commence à courir au moment de la transformation irréversible du terrain.



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

### b) L'arrêt n° 188 de 1995 de la Cour constitutionnelle

29. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a jugé compatible avec la Constitution le principe de l'expropriation indirecte, dans la mesure où ce principe est ancré dans une disposition législative, à savoir l'article 2043 du code civil régissant la responsabilité délictuelle. Selon cet arrêt, le fait que l'administration devienne propriétaire d'un terrain en tirant bénéfice de son comportement illégal ne pose aucun problème sur le plan constitutionnel, puisque l'intérêt public, à savoir la conservation de l'ouvrage public, l'emporte sur l'intérêt du particulier, et donc sur le droit de propriété de ce dernier. La Cour constitutionnelle a jugé compatible avec la Constitution l'application à l'action en réparation du délai de prescription de cinq ans, tel que prévu par l'article 2043 du code civil pour responsabilité délictuelle.

### c) Cas de non-application du principe de l'expropriation indirecte

30. Les développements de la jurisprudence montrent que le mécanisme par lequel la construction d'un ouvrage public entraîne le transfert de propriété du terrain au bénéfice de l'administration connaît des exceptions.

31. Dans son arrêt n° 874 de 1996, le Conseil d'Etat a affirmé qu'il n'y a pas d'expropriation indirecte lorsque les décisions de l'administration et le décret d'occupation d'urgence ont été annulés par les juridictions administratives ; si tel n'était pas le cas, la décision judiciaire serait vidée de substance.

32. Dans son arrêt n° 1907 de 1997, la Cour de cassation statuant en chambres réunies a affirmé que l'administration ne devient pas propriétaire d'un terrain lorsque les décisions qu'elle a adoptées et la déclaration d'utilité publique doivent être considérées comme nulles *ab initio*. Dans ce cas, l'intéressé garde la propriété du terrain et peut demander la *restitutio in integrum*. Il peut, comme alternative, demander des dommages-intérêts. L'illégalité dans ces cas a un caractère permanent et aucun délai de prescription ne trouve application.

33. Dans l'arrêt n° 6515 de 1997, la Cour de cassation statuant en chambres réunies a affirmé qu'il n'y a pas de transfert de propriété lorsque la déclaration d'utilité publique a été annulée par les juridictions administratives. Dans ce cas, le principe de l'expropriation indirecte ne trouve donc pas à s'appliquer. L'intéressé, qui garde la propriété du terrain, a la possibilité de demander la *restitutio in integrum*. L'introduction d'une demande en dommages-intérêts entraîne une renonciation à la *restitutio in integrum*. Le délai de prescription de cinq ans commence à courir au moment où la décision du juge administratif devient définitive.

34. Dans l'arrêt n° 148 de 1998, la première section de la Cour de cassation a suivi la jurisprudence des chambres réunies et affirmé que le transfert de propriété par effet de l'expropriation indirecte n'a pas lieu lorsque la déclaration d'utilité publique à laquelle le projet de construction était assorti a été considérée comme invalide *ab initio*.

35. Dans l'arrêt n° 5902 de 2003, la Cour de cassation en chambres réunies a réaffirmé qu'il n'y a pas de transfert de propriété en l'absence de déclaration d'utilité publique valide.

36. Il convient de comparer cette jurisprudence avec la loi n° 458 de 1988 (voir §§ 37-38 ci-dessous) et avec le Répertoire des dispositions sur l'expropriation, entré en vigueur le 30 juin 2003 (voir § 47 ci-dessous).



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

4. *La loi no458 du 27 octobre 1988*

37. Aux termes de l'article 3 de cette loi, « Le propriétaire d'un terrain, utilisé pour la construction de bâtiments publics et de logements sociaux, a droit à la réparation du dommage subi, à la suite d'une expropriation déclarée illégale par une décision passée en force de chose jugée, mais ne peut prétendre à la restitution de son bien. Il a également droit, en plus de la réparation du dommage, aux sommes dues en raison de la dépréciation monétaire et à celles mentionnées à l'article 1224 § 2 du code civil et ceci à compter du jour de l'occupation illégale ».

38. Interprétant l'article 3 de la loi de 1988, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt du 12 juillet 1990 (n° 384), a considéré : « Par la disposition attaquée, le législateur, entre l'intérêt des propriétaires des terrains - obtenir en cas d'expropriation illégale la restitution des terrains - et l'intérêt public - concrétisé par la destination de ces biens à des finalités de constructions résidentielles publiques à des conditions favorables ou conventionnées - a donné la priorité à ce dernier intérêt ».

5. *Le montant de la réparation en cas d'expropriation indirecte*

39. Selon la jurisprudence de 1983 de la Cour de cassation en matière d'expropriation indirecte, une réparation intégrale du préjudice subi, 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.

40. 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. Par l'arrêt n° 369 de 1996, la Cour constitutionnelle déclara inconstitutionnelle cette disposition.

41. En vertu de la loi budgétaire n° 662 de 1996, qui modifia la disposition déclarée inconstitutionnelle, l'indemnisation intégrale ne peut être accordée pour une occupation de terrain ayant eu lieu avant le 30 septembre 1996. Dans cette optique, l'indemnisation équivaut au montant de l'indemnité prévue pour le cas d'une expropriation formelle, dans l'hypothèse la plus favorable au propriétaire, moyennant une augmentation de 10 %.

42. 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.

6. *La jurisprudence après les arrêts de la Cour du 30 mai 2000 dans les affaires Belvedere Alberghiera et Carbonara et Ventura*

43. Par les arrêts n° 5902 et 6853 de 2003, la Cour de cassation en chambres réunies s'est à nouveau prononcée sur le principe de l'expropriation indirecte, en faisant référence aux deux arrêts de la Cour précités.

44. Au vu du constat de violation de l'article 1 du protocole n° 1 dans les affaires ci-dessus, la Cour de cassation a affirmé que le principe de l'expropriation indirecte joue un rôle important dans le cadre du système juridique italien et qu'il est compatible avec la Convention.



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

45. Plus spécifiquement, la Cour de cassation – après avoir analysé l'histoire du principe de l'expropriation indirecte - a dit qu'au vu de l'uniformité de la jurisprudence en la matière, le principe de l'expropriation indirecte doit se considérer comme étant pleinement « prévisible » à compter de 1983. De ce fait, l'expropriation indirecte doit être considérée comme étant respectueuse du principe de légalité. S'agissant des occupations de terrain ayant lieu sans déclaration d'utilité publique, la Cour de cassation a affirmé que celles-ci ne sont pas aptes à transférer la propriété du bien à l'Etat. Quant à l'indemnisation, la Cour de cassation a affirmé que, même si elle est inférieure au préjudice subi par l'intéressé, et notamment à la valeur du terrain, 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.

### *7. Le Répertoire des dispositions législatives et réglementaires en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique (ci après « le Répertoire »)*

46. Le 30 juin 2003 est entré en vigueur le Décret Présidentiel n° 327 du 8 juin 2001, modifié par le Décret législatif no 302 du 27 décembre 2002, et qui régit la procédure d'expropriation. Le Répertoire codifie les dispositions et la jurisprudence existantes en la matière. En particulier, il codifie le principe de l'expropriation indirecte. Le Répertoire, qui ne s'applique pas aux cas d'occupation survenus antérieurement à 1996 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 et de la jurisprudence précédente en matière d'expropriation.

47. A son article 43, le Répertoire prévoit qu'en l'absence d'un décret d'expropriation, ou en l'absence de déclaration d'utilité publique, un terrain transformé à la suite de la réalisation d'un ouvrage public est acquis au patrimoine de l'autorité qui l'a transformé ; des dommages-intérêts sont accordés en contrepartie. L'autorité peut acquérir un bien même lorsque le plan d'urbanisme ou la déclaration d'utilité publique ont été annulés. Le propriétaire peut demander au juge la restitution du terrain. L'autorité en cause peut s'y opposer. Lorsque le juge décide de ne pas ordonner la restitution du terrain, le propriétaire a droit à un dédommagement.

## EN DROIT

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

48. Les requérants allèguent avoir été privés de leur terrain par l'effet de l'occupation de celui-ci et de la construction d'une route nationale, à défaut d'un décret d'expropriation et d'indemnisation. Selon eux, cette situation a porté atteinte à leur droit au respect de leurs biens garanti à l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi rédigé :

« 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.





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

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. »

### A. Thèses défendues devant la Cour

#### 1. Les requérants

49. Les requérants font observer qu'ils ont perdu la disponibilité de leur terrain depuis 1977, soit à compter du moment où le terrain a été matériellement occupé. Cette situation est devenue définitive avec l'achèvement des travaux en août 1980. Les requérants considèrent que, dans ces circonstances, ils ont été en substance privés de leur bien. Ils requérants soulignent l'illégalité de cette situation, en l'absence d'un décret d'expropriation et au regard du principe de légalité de l'action administrative prévu à l'article 97 de la Constitution italienne.

50. Les requérants observent ensuite que pendant la période d'occupation autorisée, ils n'ont pu réclamer d'indemnité à défaut d'une offre d'indemnisation de la part des autorités. S'ils admettent avoir par la suite pu demander une telle indemnisation dans le cadre de la procédure qu'ils ont intentée devant le tribunal de Catanzaro, les requérants font observer qu'à ce jour, ils n'ont perçu aucune somme au titre d'indemnité pour la non jouissance du terrain pendant la période d'occupation autorisée.

51. S'agissant du dédommagement pour la perte de leur bien, les requérants soulignent qu'ils n'ont toujours pas reçu d'indemnisation.

52. En conclusion, les requérants demandent à la Cour de conclure à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

#### 2. Le Gouvernement

53. Le Gouvernement fait observer que dans le cas d'espèce, il ne s'agit pas d'une occupation « *sine titulo* » depuis le début, mais d'une occupation qui a été initialement autorisée, dans le cadre d'une procédure administrative légitime et reposant sur une déclaration d'utilité publique. Selon lui, la période d'occupation autorisée a pris fin le 13 mars 1985.

54. Le Gouvernement 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 décret d'expropriation n'a été adopté.

55. A défaut d'un tel décret d'expropriation, les requérants auraient en tout état de cause été privés de leur bien par l'effet de la construction de l'ouvrage public et de la transformation irréversible du terrain que ce dernier a entraîné. Cette privation de bien, selon le Gouvernement, n'est que la conséquence du principe de l'expropriation indirecte, que le tribunal de Catanzaro, une fois qu'il prononcera son jugement, devrait appliquer.

56. Dans ces circonstances, l'arrêt du tribunal de Catanzaro n'aura qu'une valeur déclarative, en ce qu'il déclarera que les requérants devront se considérer comme ayant été privés de leur terrain au bénéfice de l'administration à compter de la date que le tribunal considérera comme la date où le terrain a été transformé de manière irréversible. La valeur de la décision du juge national a pour seule fonction de donner aux parties la sécurité juridique, à savoir la certitude que la privation de propriété a eu lieu lorsque les conditions sont remplies.

57. Le Gouvernement soutient que cette situation est conforme à l'article 1 du Protocole n° 1.



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

58. Premièrement, il y aurait utilité publique, ce qui n'est pas remis en cause par les requérants.

59. Deuxièmement, la privation du bien telle que résultant de l'expropriation indirecte serait prévue par la loi.

60. A cet égard, le Gouvernement rappelle que la Cour, dans son arrêt *Zubani c. Italie* (arrêt du 7 août 1996, Recueil 1996-IV, §§ 45-46) avait examiné une affaire d'expropriation indirecte tombant sous le coup de la loi n° 458 de 1988 (voir droit interne, paragraphe 37 ci-dessus) du point de vue du juste équilibre, estimant que, en ce qui concernait la loi en tant que telle, « le choix législatif visant à privilégier l'intérêt de la collectivité dans le cas d'expropriations ou d'occupations illégales de terrains est raisonnable : l'indemnisation intégrale des préjudices subis par les propriétaires concernés constitue une réparation suffisante... ». (Paragraphe 49 de l'arrêt *Zubani*).

61. Le Gouvernement prend acte de ce que la jurisprudence de la Cour a par la suite connu une évolution, dans la mesure où, dans les deux cas suivant portant sur l'expropriation indirecte, elle a constaté une incompatibilité du mécanisme de l'expropriation indirecte avec le principe de légalité (*Carbonara et Ventura c. Italie*, n° 24638/94, CEDH 2000-VI ; *Belvedere Alberghiera srl c. Italie*, n° 31524/96, CEDH 2000-VI).

62. Selon le Gouvernement, le principe doit se considérer comme étant « prévu par la loi », même s'il a été élaboré par la jurisprudence dans un pays de « civil law » et non de « common law ».

63. A cet égard, le Gouvernement prend acte de ce que dans les deux arrêts précités, la Cour avait estimé inutile de juger *in abstracto* si le rôle qu'un principe jurisprudentiel, tel que celui de l'expropriation indirecte, occupe dans un système de droit continental est assimilable à celui occupé par des dispositions législatives (*Carbonara*, arrêt précité, § 64). La Cour avait observé que la jurisprudence italienne avait connu une évolution et qu'un principe jurisprudentiel ne lie pas les juridictions quant à son application (*Carbonara et Ventura*, arrêt précité, § 69).

64. Le Gouvernement soutient que décider du rôle de la jurisprudence en Italie revêt une grande importance dans ce type d'affaires. Selon le Gouvernement, la jurisprudence nationale ayant créé le principe de l'expropriation indirecte, ce principe doit être considéré comme faisant partie du droit positif à compter 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. En outre, ce principe aurait été reconnu par la loi n° 458 du 27 octobre 1988 (paragraphe 37-38 ci-dessus) et par la loi budgétaire n° 662 de 1996 (paragraphe 41 ci-dessus).

65. En conclusion, selon le Gouvernement, à partir de 1983, les règles de l'expropriation indirecte étaient parfaitement claires et accessibles à tous les propriétaires de terrains.

66. S'agissant de la qualité de la loi, le Gouvernement demande à la Cour de revenir à la « jurisprudence *Zubani* » (paragraphe 60 ci-dessus) et de considérer que le mécanisme de l'expropriation indirecte, qui se fonde sur une déclaration d'illégalité de la part du juge, est conforme à l'article 1 du Protocole n° 1.

67. A ce propos, le Gouvernement fait observer que le constat d'illégalité de la part du juge est l'élément qui conditionne le transfert au patrimoine public du bien illégalement occupé.

68. Le Gouvernement définit l'expropriation indirecte comme le résultat d'une interprétation systématique de principes existants, tendant à garantir que l'intérêt général prévale sur l'intérêt des particuliers, lorsque l'ouvrage public a été réalisé (transformation du terrain) et que celui-ci répond à l'utilité publique.



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

69. L'administration serait tenue de compenser le particulier. Cependant, selon le Gouvernement, cette indemnisation pourra être inférieure au préjudice subi par l'intéressé, et notamment à la valeur du terrain, vu que l'expropriation indirecte répond à un intérêt collectif et l'illégalité commise par l'administration ne concerne que la forme, à savoir un manquement aux règles qui président à la procédure administrative.

### **B. Sur l'observation de l'article 1 du Protocole n° 1**

70. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes : « la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...). Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété ; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première » (voir, entre autres, *James et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1986, série A no 98, pp. 29-30, § 37, lequel reprend en partie les termes de l'analyse que la Cour a développée dans son arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A no 52, p. 24, § 61 ; voir aussi les arrêts *Les saints monastères c. Grèce* du 9 décembre 1994, série A no 301-A, p. 31, § 56, et *Iatridis c. Grèce* [GC], no 31107/96, § 55, CEDH 1999-II).

71. La Cour note que les parties s'accordent pour dire qu'il y a eu « privation de propriété ».

72. Elle note à cet égard que pour les requérants il y a eu perte de disponibilité totale si bien qu'elle revient en substance à une expropriation (paragraphe 49 ci-dessus).

73. Pour le Gouvernement (paragraphe 55, 56 et 67 ci-dessus), les requérants doivent se considérer comme ayant été privés de leur bien à compter du moment où celui-ci a été irréversiblement transformé, même si d'un point de vue formel, ils restent propriétaires, et ce jusqu'au prononcé d'un jugement déclarant le transfert de propriété au bénéfice de l'Etat.

74. La Cour rappelle que, pour déterminer s'il y a eu privation de biens au sens de la deuxième « norme », 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*, arrêt précité, pp. 24-25, § 63).

75. 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*, arrêt précité, § 58). 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, *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 47, § 110).

76. En tout état de cause, la Cour est appelée à vérifier si la manière dont le droit interne est interprété et appliqué produit des effets conformes aux principes de la Convention.



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

77. La Cour constate qu'en l'espèce les requérants ont perdu la disponibilité de la partie de terrain qui a été occupée en 1977 et qui a été transformée par la construction de la route s'étant terminée en août 1980 (paragraphe 16 ci-dessus). Les parties s'accordent pour dire que l'occupation du terrain est devenue illégale par la suite, le début de la période d'illégalité se situant pour les requérants en 1984 (paragraphe 13 ci-dessus) et en 1985 pour le Gouvernement (paragraphe 83 ci-dessus).

78. A défaut d'un acte formel de transfert de propriété, et à défaut d'un jugement national déclarant qu'un tel transfert doit se considérer comme ayant eu lieu (paragraphe 56 ci-dessus ; voir aussi *Carbonara et Ventura*, arrêt précité, § 80), la Cour estime que la perte de toute disponibilité du terrain en cause, 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.

79. 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

80. Les requérants allèguent que l'impossibilité pour eux de réclamer une indemnité pour non jouissance du terrain pendant la période initiale d'occupation, à savoir lorsque le terrain était occupé légalement, a entravé leur droit d'accès à un tribunal.

81. L'article 6 § 1 dispose : qui, dans ses parties pertinentes, dispose :

« 1. 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 l'exception préliminaire du Gouvernement

82. Dans ses observations sur le fond, le Gouvernement a soulevé une exception tirée du non respect du délai de six mois soutient que les requérants auraient dû soulever le grief tiré d'une atteinte à leur droit d'accès à un tribunal dans un délai de six mois commençant à courir depuis la fin de l'occupation légale, à savoir depuis 1985.

Le Gouvernement justifie le fait de ne pas avoir soulevé cette exception avant la décision sur la recevabilité par la difficulté de saisir le grief des requérants avant que ceux-ci ne le précisent dans leurs observations en réplique.

83. La Cour estime en premier lieu que cette exception est tardive, dans la mesure où le Gouvernement aurait pu la soulever après les observations en réplique des requérants et avant la décision sur la recevabilité.

84. En deuxième lieu, la Cour observe qu'en 1985, les requérants ont saisi le tribunal de Catanzaro d'une demande d'indemnisation pour la période d'occupation légale du terrain et que la procédure est pendante.



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

85. A la lumière de ces considérations, la Cour estime que l'exception du Gouvernement doit être écartée.

### **B. Sur le bien-fondé du grief**

86. Dans ses observations sur la recevabilité, le Gouvernement avait soulevé une exception d'irrecevabilité tirée du non épuisement de voies de recours internes, au motif que le recours pendant devant le tribunal de Catanzaro portait également sur la question de l'indemnité pour la période d'occupation légale.

Sur le fond, le Gouvernement admet qu'à l'époque de l'occupation autorisée du terrain litigieux, et avant l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 470 de 1990 (paragraphe 20 ci-dessus), il n'y avait pas d'accès immédiat à un tribunal aux fins de réclamer l'indemnité d'occupation. Le Gouvernement fait observer que les requérants ont pu en tout cas saisir un tribunal de leur demande d'indemnisation. Il soutient que les requérants ont supporté une restriction non déraisonnable de leur droit d'accès à un tribunal, et l'essence même de leur droit serait restée intacte.

87. Dans sa décision sur la recevabilité, la Cour a estimé que le problème de l'épuisement des voies de recours internes se confond avec le fond de l'affaire puisque le grief tiré de l'article 6 de la Convention concerne précisément l'entrave à l'accès à un tribunal. Elle a donc joint cette question au fond.

88. Or, la Cour considère que les griefs des requérants soulevés sous l'angle du droit d'accès à un tribunal se confondent avec ceux tirés de l'article 1 du Protocole n° 1, dans la mesure où les requérants ont fait valoir à ce titre l'impossibilité pour eux de protéger leurs intérêts patrimoniaux pendant la période concernée.

89. Eu égard à la conclusion formulée au paragraphe 79, elle n'estime pas nécessaire de les examiner séparément sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

90. 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. »

91. Les requérants sollicitent le versement d'une indemnité de 1 029 324, 60 EUR au titre du préjudice matériel, somme qui résulte de la différence entre la valeur du terrain litigieux et la somme qu'ils pourraient éventuellement percevoir au mieux au titre d'indemnisation sur le plan national, au cas où le tribunal accueillerait leur demande.

92. S'agissant des frais devant les juridictions nationales, les requérants réclament d'ores et déjà 20 000 EUR. En outre ils demandent le remboursement des frais encourus devant la Cour sans toutefois chiffrer leurs prétentions.

93. Le Gouvernement fait observer qu'en l'absence d'un jugement national, il n'est pas loisible à la Cour de procéder à l'évaluation du préjudice matériel et des frais de procédure. La somme réclamée par les requérants serait en tout cas excessive. Le Gouvernement fait ensuite observer que



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

les requérants ne sollicitent aucune somme au titre du préjudice moral. Quant aux frais de la procédure à Strasbourg, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour.

94. 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. *Rejette*, l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit*, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit*, qu'il ne s'impose pas d'examiner le grief des requérants sur le terrain 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 19 mai 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago QUESADA  
Greffier adjoint

Christos ROZAKIS  
Président