



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

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE CONDOMINIO PORTA RUFINA c. ITALIE**

*(Requête n° 14346/05)*

ARRÊT

STRASBOURG

6 juin 2019

*Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Condominio Porta Rufina c. Italie,**

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant en un comité composé de :

Aleš Pejchal, *président*,

Tim Eicke,

Gilberto Felici, *juges*,

et de Renata Degener, *greffière adjointe de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 14 mai 2019,

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

**PROCÉDURE**

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 14346/05) dirigée contre la République italienne et dont une société de droit italien, Condominio Porta Rufina (« la requérante »), a saisi la Cour le 21 mars 2005 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante a été représentée par M<sup>es</sup> S. Ferrara et A. Ferrara, avocats à Bénévent. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par ses anciens agents, M. I.M. Braguglia et M<sup>me</sup> E. Spatafora, et ses anciens coagents, M. F. Crisafulli et M<sup>me</sup> P. Accardo.

3. Le 9 octobre 2007, la requête a été communiquée au Gouvernement.

4. Par une lettre du 24 janvier 2018, le Gouvernement s'est opposé à l'examen de la requête par un comité. Après avoir examiné l'objection du Gouvernement, la Cour l'a rejetée.

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

5. La requérante était propriétaire d'un terrain, enregistré au cadastre (feuille 47, parcelles 495 et 243), sur lequel était bâti un immeuble.

6. Par un arrêté du 7 novembre 1989, la municipalité de Bénévent autorisa l'occupation d'urgence d'une partie du terrain, à savoir 758 m<sup>2</sup>, en vue de la construction d'un parking public.

7. Les travaux de construction débutèrent à une date non précisée.

8. Par un acte du 3 avril 1994, la requérante saisit le tribunal de Bénévent d'une action en dommages-intérêts dirigée contre la municipalité de Bénévent et contre l'entreprise A., chargée de la construction de l'ouvrage public. Elle alléguait que l'occupation de la partie du terrain

susmentionnée était sans titre, et elle demandait un dédommagement pour perte de propriété et une indemnité d'occupation temporaire. Elle sollicitait également un dédommagement pour des dégâts occasionnés à l'immeuble à la suite des travaux de construction.

9. Le tribunal ordonna une expertise technique.

10. L'expert rendit ses conclusions dans des rapports déposés les 22 septembre 1999 et 11 février 2004. Il y mentionnait que les dégâts dénoncés par la requérante n'avaient pas été causés par les travaux de construction de l'ouvrage public. En outre, il constatait que l'occupation de la partie du terrain litigieuse, qui avait débuté le 13 janvier 1990, était devenue sans titre le 13 janvier 1997. Il indiquait ensuite que la valeur vénale du bien en litige à la date d'expiration de la période d'occupation légitime, soit le 13 janvier 1997, était de 100 000 liras italiennes (ITL)/m<sup>2</sup> (soit 51,65 euros (EUR)/m<sup>2</sup>). Enfin, après avoir appliqué les critères de la loi n° 662 de 1996, il précisait que la valeur de la partie du bien litigieux concernée directement par les travaux de construction, à savoir 243 m<sup>2</sup>, était de 50 105 ITL/m<sup>2</sup> (soit 25,88 EUR/m<sup>2</sup>), tandis que la valeur du restant du bien occupé, soit 515 m<sup>2</sup>, était de 55 000 ITL/m<sup>2</sup> (soit 28,41 EUR/m<sup>2</sup>).

11. Par un jugement du 23 septembre 2004, déposé le 28 octobre 2004, le tribunal de Bénévent déclara que la propriété du bien litigieux, d'une superficie totale de 758 m<sup>2</sup>, avait été acquise par la municipalité. Selon lui, le transfert de propriété avait eu lieu par l'effet du principe de l'expropriation indirecte à la date d'expiration de la période d'occupation légitime déterminée par l'expert, soit le 13 janvier 1997. Le tribunal condamna la municipalité à payer à la requérante la somme établie par l'expert à titre de dédommagement, à savoir 40 500 515 ITL (soit 20 916,77 EUR), cette somme devant être réévaluée et assortie d'intérêts à compter de la date du 13 janvier 1997.

12. Le tribunal rejeta ensuite la demande de dédommagement pour autant qu'elle concernait les dégâts occasionnés à l'immeuble, au motif que ceux-ci n'avaient pas été causés par les travaux de construction de l'ouvrage public, et il se déclara incompétent pour connaître de la demande d'indemnité d'occupation.

13. Ce jugement acquit l'autorité de la chose jugée le 16 décembre 2004.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

14. Pour ce qui est du droit et de la pratique internes pertinents dans la présente affaire, la Cour renvoie à l'arrêt *Messana c. Italie* (n° 26128/04, §§ 17-20, 9 février 2017).

## EN DROIT

### I. SUR LA DEMANDE DE RADIATION DU RÔLE DE LA REQUÊTE EN VERTU DE L'ARTICLE 37 DE LA CONVENTION

15. Après l'échec des tentatives de règlement amiable, le 11 août 2015, le Gouvernement a formulé une déclaration unilatérale afin de résoudre la question soulevée par la requête. Il a invité la Cour à rayer celle-ci du rôle en application de l'article 37 de la Convention en contrepartie du versement d'une somme globale destinée à couvrir tout préjudice matériel et moral, ainsi que les frais et dépens, et de la reconnaissance de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

16. Le 8 septembre 2015, la requérante a déclaré qu'elle n'était pas satisfaite des termes de la déclaration unilatérale, compte tenu du montant offert.

17. La Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle, dans certaines circonstances, il peut être indiqué de rayer une requête du rôle en vertu de l'article 37 § 1 c) de la Convention sur la base d'une déclaration unilatérale du gouvernement défendeur même si le requérant souhaite que l'examen de l'affaire se poursuive. Ce seront toutefois les circonstances particulières de la cause qui permettront de déterminer si la déclaration unilatérale offre une base suffisante pour que la Cour conclue que le respect des droits de l'homme garantis par la Convention n'exige pas qu'elle poursuive l'examen de l'affaire au sens de l'article 37 § 1 *in fine* (voir, parmi d'autres, *Tahsin Acar c. Turquie* (exceptions préliminaires) [GC], n° 26307/95, § 75, CEDH 2003-VI, et *Melnic c. Moldova*, n° 6923/03, § 14, 14 novembre 2006).

18. La Cour rappelle encore que, parmi les facteurs à prendre en compte à cet égard, figurent, entre autres, les concessions éventuellement formulées par le gouvernement défendeur dans sa déclaration unilatérale en ce qui concerne les allégations de violation de la Convention. Dans cette hypothèse, il faut alors déterminer quelle est l'ampleur de ces concessions et quelles sont les modalités du redressement que le Gouvernement entend fournir au requérant. Quant à ce dernier point, dans les cas où il est possible d'effacer les conséquences d'une violation alléguée (par exemple, dans certaines affaires de propriété) et où le gouvernement défendeur se déclare disposé à le faire, le redressement envisagé a davantage de chances d'être tenu pour adéquat aux fins d'une radiation de la requête (*Tahsin Acar*, précité, § 76).

19. En l'espèce, quant au point de savoir s'il serait opportun de rayer la présente requête sur la base de la déclaration unilatérale du Gouvernement, la Cour relève que le montant du dédommagement offert est insuffisant par rapport aux sommes octroyées par elle dans des affaires similaires en matière d'expropriation indirecte (*Guiso-Gallisay c. Italie* (satisfaction

équitable) [GC], n° 58858/00, 22 décembre 2009, *Rivera et di Bonaventura c. Italie*, n° 63869/00, 14 juin 2011, *De Caterina et autres c. Italie*, n° 65278/01, 28 juin 2011, et *Macrì et autres c. Italie*, n° 14130/02, 12 juillet 2011).

20. Dans ces conditions, la Cour considère que la présente déclaration unilatérale ne constitue pas une base suffisante pour conclure que le respect des droits de l'homme garantis par la Convention n'exige pas la poursuite de l'examen de la requête (*Messana*, précité, § 26).

21. En conclusion, la Cour rejette la demande du Gouvernement tendant à la radiation de la requête du rôle en vertu de l'article 37 § 1 c) de la Convention, et elle décide de poursuivre l'examen de l'affaire sur la recevabilité et sur le fond.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 À LA CONVENTION

22. La requérante se plaint d'avoir été privée de la partie du terrain litigieuse d'une manière incompatible avec son droit au respect de ses biens garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. Cette disposition est ainsi libellée :

« 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. »

23. Le Gouvernement conteste cette thèse.

### A. Sur la recevabilité

24. Constatant que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'elle ne se heurte par ailleurs à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour la déclare recevable.

### B. Sur le fond

#### 1. Thèses des parties

##### a) La requérante

25. La requérante indique qu'elle a été privée de son bien en application du principe de l'expropriation indirecte, un mécanisme qui permet à

l'autorité publique d'acquérir un bien, selon elle en toute illégalité. Elle estime que cela est inadmissible dans un État de droit.

26. Elle allègue en outre qu'elle n'a eu la certitude d'avoir perdu la propriété de son bien en application du principe susmentionné qu'avec l'arrêt du tribunal de Bénévent.

#### **b) Le Gouvernement**

27. Le Gouvernement prend acte de ce que la jurisprudence de la Cour, désormais consolidée, conclut à une incompatibilité du mécanisme de l'expropriation indirecte avec le principe de légalité. Toutefois, ayant égard à la décision de justice rendue en l'espèce, portant déclaration d'un transfert de propriété et assimilation de celui-ci à un acte formel d'expropriation, il plaide que l'expropriation en question ne peut pas être considérée comme incompatible avec le droit au respect des biens et le principe de prééminence du droit.

### *2. Appréciation de la Cour*

#### **a) Sur l'existence d'une ingérence**

28. La Cour renvoie à sa jurisprudence constante relative à la structure de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention et aux trois normes distinctes que cette disposition contient (voir, parmi beaucoup d'autres, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 61, série A n° 52, *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 55, CEDH 1999 II, *Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, § 44, CEDH 1999 V, *Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, § 134, CEDH 2004 V, et *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie* [GC], n° 71243/01, § 93, 25 octobre 2012).

29. La Cour constate que les parties s'accordent pour dire qu'il y a eu une privation de propriété au sens de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1.

30. La Cour doit donc rechercher si la privation dénoncée se justifie sous l'angle de cette disposition.

#### **b) Sur le respect du principe de légalité**

31. 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 seconde phrase du premier alinéa de cet article n'autorise une privation de propriété que « dans les conditions prévues par la loi » ; le second alinéa reconnaît aux États le droit de réglementer l'usage des biens en mettant en vigueur des « lois ». De plus, la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (*Amuur c. France*, 25 juin 1996, § 50, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III, et *Iatridis*, précité, § 58).

32. La Cour renvoie ensuite à sa jurisprudence en matière d'expropriation indirecte (voir, parmi d'autres, *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie*, n° 31524/96, CEDH 2000-VI, *Scordino c. Italie (n° 3)*, n° 43662/98, 17 mai 2005, et *Velocci c. Italie*, n° 1717/03, 18 mars 2008) pour une récapitulation des principes pertinents et pour un aperçu de sa jurisprudence en la matière, notamment en ce qui concerne la question du respect du principe de légalité dans ce type d'affaires.

33. En l'espèce, la Cour relève que, en appliquant le principe de l'expropriation indirecte, les juridictions internes ont considéré que la requérante avait été privée de son bien à compter de la date de la cessation de la période d'occupation légitime. Or elle estime que, en l'absence d'un acte formel d'expropriation, cette situation ne saurait être considérée comme « prévisible ». En effet, ce n'est que par la décision judiciaire définitive que le principe de l'expropriation indirecte a été effectivement appliqué et que le transfert de propriété du bien concerné au bénéfice des pouvoirs publics a été entériné. Par conséquent, il y a eu méconnaissance du principe de la sécurité juridique à l'égard de la requérante concernant la privation de propriété de son bien, et ce jusqu'au 16 décembre 2004, date à laquelle le jugement du tribunal de Bénévent est devenu définitif.

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

35. À 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 de la requérante.

36. Dès lors, la Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

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

37. 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

38. La requérante sollicite une somme de 2 416 985,81 euros (EUR), qui, selon elle, correspond à la valeur vénale actuelle du bien litigieux majorée d'une somme pour la plus-value découlant de la construction de

l'ouvrage public et d'une indemnité pour la non-jouissance de ce bien pendant la période d'occupation légitime.

39. Le Gouvernement conteste cette prétention.

40. La Cour rappelle que, dans l'affaire *Guiso-Gallisay* (précitée), elle a modifié sa jurisprudence concernant les critères d'indemnisation dans les affaires d'expropriation indirecte : désormais, le montant de l'indemnité à octroyer 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, et, une fois déduite la somme éventuellement octroyée au niveau national, il doit être actualisé pour compenser les effets de l'inflation et assorti d'intérêts susceptibles de compenser, au moins en partie, le long laps de temps qui s'est écoulé depuis la dépossession du terrain ; par ailleurs, il y a lieu d'évaluer la perte de chances éventuellement subie par la partie requérante.

41. En l'espèce, la Cour note que, d'après les juridictions nationales, la requérante a perdu la propriété du bien litigieux le 13 janvier 1997 (paragraphe 11 ci-dessus). Il ressort de l'expertise ordonnée par le tribunal de Bénévent que, à cette date, la valeur de ce bien, dont le prix au mètre carré était de 51,65 EUR (paragraphe 10 ci-dessus), était de 39 150 EUR. Compte tenu de ces éléments, la Cour estime raisonnable d'accorder à la requérante 36 100 EUR.

42. Quant à la perte de chances subie à la suite de la dépossession du bien en cause, la Cour considère qu'il y a lieu de prendre en considération le préjudice découlant de l'indisponibilité de ce bien pendant la période comprise entre le début de l'occupation légitime (13 janvier 1990) et le moment de la perte de propriété (13 janvier 1997) (paragraphe 10 ci-dessus). Aussi la Cour estime-t-elle raisonnable d'accorder à la requérante 8 400 EUR pour la perte de chances.

## **B. Dommage moral**

43. La requérante sollicite 100 000 EUR pour préjudice moral.

44. Le Gouvernement conteste cette demande.

45. La Cour estime que le sentiment d'impuissance et de frustration que la requérante a dû éprouver face à la dépossession illégale de son bien a causé à l'intéressée un préjudice moral qu'il y a lieu de réparer de manière adéquate.

46. Compte tenu des circonstances de l'espèce, et statuant en équité, la Cour alloue à la requérante 5 000 EUR à titre de dommage moral.

## **C. Frais et dépens**

47. Notes d'honoraires à l'appui, la requérante demande également 53 585,53 EUR pour les frais et dépens engagés devant la Cour.

48. Le Gouvernement conteste cette prétention.

49. La Cour ne doute pas de la nécessité d'engager des frais, mais elle considère que les sommes revendiquées à ce titre sont excessives et que, dès lors, il n'y a lieu de les rembourser qu'en partie seulement.

50. Compte tenu des circonstances de la cause, la Cour juge raisonnable d'allouer à la requérante un montant de 5 000 EUR pour l'ensemble des frais exposés.

#### **D. Intérêts moratoires**

51. 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 à la Convention ;
3. *Dit*
  - a) que l'État défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois, les sommes suivantes :
    - i. 44 500 EUR (quarante-quatre mille cinq cents euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage matériel,
    - ii. 5 000 EUR (cinq mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral,
    - iii. 5 000 EUR (cinq mille euros), plus tout montant pouvant être dû par la requérante à titre d'impôt, 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 ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 6 juin 2019, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour.

Renata Degener  
Greffière adjointe

Aleš Pejchal  
Président