

TESTO INTEGRALE

QUATRIEME SECTION

AFFAIRE MASELLI c. ITALIE (N° 2)

(Requête n° 61211/00)

ARRÊT

STRASBOURG

11 juillet 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 Maselli c. Italie (n° 2),

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

Sir Nicolas BRATZA, *président*,

MM. J. CASADEVALL,

G. BONELLO,

M. PELLONPÄÄ,

K. TRAJA,

V. ZAGREBELSKY,

S. PAVLOVSKI, *juges*,

et de M. T. L. EARLY, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 30 janvier 2003,
27 mai 2004 et 20 juin 2006.

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 61211/00) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Giuseppe Maselli (« le requérant »), a saisi la Cour le 1er février 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^e L. Crisci, avocat à Bénévent. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. I.M. Braguglia, et par son coagent, M. F. Crisafulli.

3. Le requérant alléguait en particulier une atteinte injustifiée à son droit au respect de ses biens.

4. La requête a été attribuée à l'ancienne 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.

5. Par une décision du 30 janvier 2003, la chambre a déclaré la requête partiellement irrecevable. Par une décision du 27 mai 2004, la chambre a joint au fond le deuxième volet de l'exception de non-épuisement des voies de recours internes et a déclaré le restant de la requête recevable.

6. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

7. Le 1^{er} novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la quatrième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Le requérant est né en 1942 et réside à Castelpagano (Bénévent). Il est copropriétaire avec son frère d'un terrain sis à Castelpagano et enregistré au cadastre, feuille 30.

9. Par une décision du 4 mars 1989, le Conseil régional de Campanie (*Giunta regionale*) approuva le projet de construction d'une route et autorisa la communauté (*comunità montana*) d'Alto Tammaro à organiser un appel d'offre pour la réalisation de l'ouvrage. Cette dernière choisit le projet présenté par l'entreprise Z.

10. A une date non précisée, il y eut occupation matérielle de 1 480 mètres carrés de terrain.

11. Le 23 octobre 1989, le requérant donna son accord écrit à l'occupation du terrain (*amichevole assenso all'immediata occupazione*). Il ressort de ce document qu'un tel accord ne préjugeait en rien du droit de l'intéressé à obtenir une indemnité d'expropriation dans les deux ans.

12. Par un arrêté du 10 mai 1990, le maire de Castelpagano autorisa l'occupation d'urgence du terrain pour une période maximale de deux ans, en vue de son expropriation pour cause d'utilité publique.

13. Le 14 février 1992, l'administration notifia au requérant que l'indemnité d'expropriation avait été provisoirement fixée à 2 800 000 liras italiennes (ITL). Celui-ci approuva l'acte en le signant.

14. Le 18 février 1992, le requérant signa une déclaration dans laquelle il se disait prêt à conclure un accord de cession du terrain (*cessione volontaria*) dès qu'il serait convoqué devant le notaire. Il ressort du dossier que cet accord ne fut jamais conclu.

15. Le 19 mai 1992, le requérant encaissa un acompte sur l'indemnité d'expropriation.

A. La première procédure devant les juridictions nationales

16. Par un acte d'assignation notifié le 12 septembre 1992, le requérant introduisit une action en dommages-intérêts à l'encontre de la communauté d'Alto Tammaro devant le tribunal civil de Bénévent. Il alléguait que son terrain avait été illégalement occupé, étant donné que l'occupation matérielle avait commencé et les travaux de construction s'étaient terminés avant que l'arrêté du maire autorisant celle-ci ne soit pris. En outre, il alléguait que, bien que les travaux de construction de la route aient transformé le terrain dès 1990, et qu'il avait perdu toute disponibilité de son terrain, aucun décret d'expropriation n'était intervenu. Le requérant demandait à être dédommagé pour la perte de son terrain et pour son manque à gagner.

17. A une date non précisée, le consortium Tammaro srl, qui rassemblait les différentes entreprises ayant contribué aux travaux routiers, se constitua partie à la procédure. Le consortium soutenait notamment que l'occupation du terrain était légale, puisqu'en 1989 le requérant y avait consenti. En tout cas, le requérant avait manifesté l'intention de conclure un accord de cession du terrain et avait encaissé un acompte ; ceci rendait mal fondé le recours du requérant.

18. Par un jugement du 17 janvier 2003, le tribunal de Bénévent rejeta le recours du requérant, estimant que celui-ci ne devait pas être dédommagé. Le tribunal jugea que la propriété du terrain était passée à l'administration de façon légale, car le requérant avait donné son consentement préalable à l'occupation matérielle du terrain. Dans ces circonstances, peu importait de savoir si, par la suite, l'administration avait agi dans les règles régissant l'expropriation.

19. Le 13 octobre 2003, le requérant interjeta appel de ce jugement.

20. Par un arrêt du 25 mai 2005, la cour d'appel de Naples estima que les déclarations unilatérales du requérant n'avaient pas eu l'effet d'un règlement amiable et qu'elles n'avaient non plus entraîné un transfert de propriété du terrain. La cour d'appel estima ensuite que l'occupation du terrain devait passer comme étant devenue sans titre à compter du 22 octobre 1994. Etant donné qu'à cette date là le terrain était transformé de manière irréversible par la route, la propriété était passée à l'administration par l'effet de l'expropriation indirecte. La cour d'appel condamna la communauté Alto Tammaro et le consortium Tammaro à payer au requérant une indemnité de 9 599 600 ITL pour la privation du terrain, plus indexation et intérêts, ainsi qu'une somme 8 928 000 ITL pour dommage ultérieur.

21. La procédure est toujours pendante, dans la mesure où l'arrêt de la cour d'appel de Naples n'est pas encore devenu définitif et peut être attaqué devant la Cour de cassation.

B. La deuxième procédure devant les juridictions nationales

22. Entre-temps, le 7 juillet 1995, un décret d'expropriation, assorti d'une offre d'indemnité définitive, avait été notifié au requérant. Par un acte notifié le 2 août 1995, le requérant avait contesté l'efficacité du décret ainsi que le montant offert moyennant opposition devant la cour d'appel de Naples.

23. Par une décision du 30 octobre 1996, la cour d'appel de Naples déclara le recours irrecevable compte tenu de ce qu'une procédure portant sur l'illégalité de l'occupation du terrain avait été précédemment introduite et que dans le contexte litigieux, le décret d'expropriation intervenu en 1995 était sans effet. Cette décision est devenue définitive.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

24. 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

25. Le requérant allègue avoir été privé de son 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 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 des parties

a) *Le requérant*

26. Le requérant fait observer qu'il a perdu la disponibilité de son terrain en 1989, soit à compter du moment où le terrain a été matériellement occupé, avant même l'arrêté du 10 mai 1990 par lequel le maire de Castelpagano autorisa l'occupation du terrain. Cette situation est devenue définitive avec l'achèvement des travaux. Quant au consentement à l'occupation qu'il a donné, le requérant soutient que ce consentement n'a produit aucun effet vu les développements ultérieurs de la procédure d'expropriation, à savoir l'absence de décret d'expropriation dans le délai imparti. Le requérant considère que, dans ces circonstances, il a été en substance privé de son bien et souligne l'illégalité de cette situation, en l'absence d'un décret d'expropriation selon les formes. Ceci ressortirait également de la décision de la cour d'appel de Naples du 30 octobre 1996, dans la mesure où le décret d'expropriation a été jugé comme étant sans d'effet.

27. Quant à la procédure en dommages-intérêts engagée en 1992, celle-ci est pendante. Le requérant n'a donc pas encore obtenu une décision statuant définitivement sur la situation dénoncée et sur son droit à réparation. En l'absence d'un jugement définitif, cette situation serait source

d'incertitude et d'imprévisibilité. Dès lors, l'illégalité commise par l'administration ne constituerait pas seulement un manquement aux règles qui président à la procédure administrative, mais aussi une violation substantielle de son droit de propriété.

b) Le Gouvernement

28. Le Gouvernement observe que le requérant, en 1989, avait consenti à l'occupation du terrain et avait manifesté sa volonté de se faire exproprier. Il est vrai que l'accord de cession du terrain n'a jamais été finalisé. Toutefois, selon le Gouvernement les actes unilatéraux signés par le requérants suffisent pour exclure toute ingérence dans le droit au respect des biens du requérants. Subsidiairement, ces actes seraient susceptibles d'éliminer toute illégalité de l'occupation du terrain.

29. En même temps, le Gouvernement consacre de nombreuses pages de son mémoire à l'expropriation indirecte et réitère les arguments avancés dans de nombreuses affaires (voir, parmi d'autres, *Serrao c. Italie*, arrêt précité, §§ 56-72) : la privation des biens résultant de l'expropriation indirecte est « prévue par la loi », répond à un intérêt collectif d'utilité publique ; le constat d'illégalité de la part du juge est l'élément qui conditionne le transfert au patrimoine public du bien illégalement occupé ; l'illégalité commise par l'administration est un simple manquement aux règles qui président à la procédure administrative ; l'indemnisation peut être inférieure au préjudice subi par l'intéressé puisque la fixation de son montant rentre dans la marge d'appréciation laissée aux Etats

30. Le Gouvernement observe enfin qu'il est impossible de savoir si le requérant a ou non perdu la propriété de son terrain, et à quelle date, étant donné que la procédure interne est pendante, et que seul un jugement définitif pourra éclaircir cette question.

31. A la lumière de ces considérations, le Gouvernement demande à la Cour de conclure à la non violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

B. Appréciation de la Cour

32. La Cour rappelle d'emblée qu'elle a joint au fond l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes et note que la procédure devant les juridictions internes est toujours pendante.

33. Pour le requérant, il y a eu perte de disponibilité totale du terrain sans décret d'expropriation valide ni indemnisation si bien qu'en substance, il y aurait eu expropriation de fait.

34. Pour le Gouvernement, le requérant a perdu la disponibilité de son terrain à compter de l'occupation matérielle à laquelle il a consenti et le terrain a été irréversiblement transformé par les travaux.

35. La Cour note que, pour déterminer s'il y a eu privation de biens au sens de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, 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 no 52, pp. 24-25, § 63).

36. 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], no 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). 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.

37. La Cour constate qu'en l'espèce, le requérant a perdu la disponibilité du terrain à compter de son occupation en 1989, et que ce terrain a été par la suite transformé de manière irréversible. Quant à la propension à se faire exproprier, par le biais d'un accord de cession du terrain, la Cour note que les déclarations unilatérales du requérant n'ont abouti à aucun accord de cession du terrain. Par ailleurs, aucun élément du dossier ne vient étayer la thèse selon laquelle le requérant aurait à un moment donné renoncé à son bien. La Cour relève ensuite que le Gouvernement n'a, à aucun moment, plaidé que le décret d'expropriation notifié au requérant le 7 juillet 1995 constitue le titre légitimant le transfert de propriété en faveur de l'administration.

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 a eu lieu (*Carbonara et Ventura c. Italie*, n° 24638/94, § 80, CEDH 2000-VI) 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 le requérant ait subi une expropriation de fait, incompatible avec son droit au respect de ses biens (*Papamichalopoulos et autres c. Grèce*, arrêt du 24 juin 1993, série A n° 260-B, § 45 ; *Acciardi et Campagna c. Italie*, n° 41040/98, 19 mai 2005 ; *Fiore c. Italie*, n° 63864/00, 13 octobre 2005) et non conforme au principe de prééminence du droit.

39. En conclusion, l'exception de non épuisement jointe au fond ne saurait être retenue et il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

40. 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. Le requérant

41. Le requérant part du principe que s'agissant d'une dépossesion illicite en soi, la satisfaction équitable devra effacer totalement les conséquences de l'ingérence litigieuse. Par ailleurs, le requérant souligne que la restitution du terrain s'avère trop onéreuse et donc impossible sur le plan factuel, vu qu'il s'agit d'un terrain traversé par une route.

42. S'agissant du préjudice matériel, le requérant sollicite 96 558 euros (EUR), somme correspondant à la valeur actuelle du terrain ainsi que 215 000 EUR correspondant à la plus-value entraînée, selon lui, par les changements (constructions) intervenus dans le quartier. En outre, le requérant réclame 56 000 EUR pour les dommages subis par la maison dont il est encore propriétaire, 187 453,20 EUR pour avoir dû arrêter l'exploitation agricole et 58 000 EUR pour manque à gagner.

43. Quant au préjudice moral, le requérant demande 153 000 EUR.

44. Le requérant demande enfin le remboursement des frais encourus devant les juridictions nationales (58 379, 65 EUR) et de ceux exposés devant la Cour (79 601 EUR).

B. Le Gouvernement

45. Le Gouvernement fait d'emblée observer que la procédure engagée par le requérant au niveau national est toujours pendante. Selon lui, cet élément doit être pris en compte pour la satisfaction équitable, pour le cas où la Cour conclurait à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 : si la Cour accordait une somme au titre d'une satisfaction équitable, le requérant pourrait être indemnisé deux fois.

46. Quant au dommage matériel, le Gouvernement conteste les critères de calcul employés dans les arrêts *Carbonara et Ventura c. Italie* (satisfaction équitable), n° 24638/94, 11 décembre 2003 et *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italie* (satisfaction équitable), n° 31524/96, 30 octobre 2003. Il soutient en effet que la satisfaction équitable ne devra pas correspondre au dédommagement intégral du préjudice subi. Par

conséquent, le Gouvernement argue que la Cour ne doit accorder que la somme correspondant à la valeur du terrain litigieux au moment de l'occupation matérielle. En outre, le Gouvernement conteste les calculs effectués par le requérant et observe que ses prétentions ne sont pas prouvées.

47. Le Gouvernement estime qu'aucune somme n'est due au titre du préjudice moral, puisque ce type de préjudice ne saurait découler de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 mais uniquement de la violation du « délai raisonnable ».

48. Quant enfin aux frais de procédure, le Gouvernement observe que les prétentions du requérant sont exorbitantes.

C. Appréciation de la Cour

49. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve compte tenu de la possibilité d'un accord entre l'Etat défendeur et l'intéressé (article 75 §§ 1 et 4 du règlement).

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Rejette* l'exception de non épuisement jointe au fond ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *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 le requérant à lui adresser par écrit, dans le délai de trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, leurs observations sur cette question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 11 juillet 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

T.L. EARLY
Greffier

Nicolas BRATZA
Président