

CONSEIL DE L'EUROPE

COMITE DES MINISTRES

Résolution intérimaire ResDH(2007)3

Violations systémiques par l'Italie du droit de propriété par le biais des « expropriations indirectes »

(adoptée par le Comité des Ministres le 14 février 2007, lors de la 987^e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après dénommée «la Convention»),

Vu les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée « la Cour ») constatant des violations de l'article 1 du Protocole 1 de la Convention par l'Italie, en raison de la pratique dite des « expropriations indirectes » de terrains, caractérisée par les éléments suivants :

- des occupations d'urgence de terrains, en vertu de la loi n° 85 de 1971, par des administrations locales en l'absence d'acte formel d'expropriation, occupations qui deviennent irréversibles en raison de leur transformation par la réalisation d'oeuvres publiques ;
- l'absence de règles claires et prévisibles pour assurer la légalité du transfert de propriété et de l'indemnisation ;
- le défaut de mécanisme de réparation adéquat, y compris l'insuffisance d'indemnisations accordées;

Rappelant que les problèmes à l'origine de ces violations et des solutions à y apporter ont été examinés par le Comité depuis 2000, dans le cadre de l'exécution des arrêts Belvedere Alberghiera et Carbonara et Ventura contre l'Italie, ainsi que de nombreux autres arrêts postérieurs semblables (voir annexe II) ;

Rappelant les Déclarations du Comité des Ministres et du Troisième Sommet de Varsovie qui soulignent l'importance d'une exécution plus rapide des arrêts de la Cour, ce qui est d'autant plus nécessaire dans des affaires comme celles-ci dans la mesure où elles révèlent des problèmes structurels et provoquent un flux de nouvelles requêtes à la Cour ;

Soulignant l'obligation des Etats, en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts de la Cour, en adoptant des mesures individuelles afin d'effacer, dans la mesure du possible, les conséquences pour les requérants des violations constatées et d'assurer la *restitutio in integrum*, ainsi que des mesures générales pour mettre un terme à toute situation continue et prévenir des violations similaires ultérieures ;

Ayant noté, avec intérêt, qu'à la suite des premiers arrêts en la matière, l'Italie a adopté, par décret présidentiel n° 327 du 8 juin 2001, un « répertoire » général de l'expropriation qui aux termes de son article 43, autorise l'administration à émettre un acte formel d'acquisition avec des effets portant sur l'avenir et reconnaissant l'illégalité d'une situation passée ;

Notant à cet égard que, selon le Gouvernement (voir annexe I), la nouvelle procédure, si elle était appliquée d'une façon correcte et cohérente, constituerait une « rupture » avec la pratique de l'expropriation indirecte et exclurait tout ingérence illicite de l'administration dans le droit de propriété, tel que reconnu par la Convention;

Soulignant que la Cour a noté « les applications contradictoires relevées dans l'historique de la jurisprudence » et « également des contradictions entre la jurisprudence et les textes de loi », notamment le Répertoire précité (voir arrêt Prenna et autres, du 9 février 2006, §§ 40-43, 65);

Soutenant à cet égard la volonté ferme exprimée par Gouvernement de faire tout ce qui est en son pouvoir afin de rendre la procédure en la matière entièrement conforme aux obligations découlant de la Convention et des arrêts de la Cour (voir annexe I) ;

Se félicitant de la récente jurisprudence du Conseil d'Etat italien (décision n° 2 de 2005) qui apporte déjà certaines des précisions nécessaires, en sanctionnant le comportement illégal de l'administration et en restituant au propriétaire le terrain nonobstant sa transformation ;

Considérant que cette jurisprudence doit être suivie par les autres juridictions italiennes et être davantage développée pour pouvoir pallier les incertitudes subsistant à l'article 43 du Répertoire ;

Saluant, sur le plan général, l'effort croissant des hautes juridictions italiennes d'accorder l'effet direct aux arrêts de la Cour et la volonté du Gouvernement de voir cet effet direct consolidé et développé à tous les échelons des systèmes judiciaire et administratif italiens ;

Insistant pour que les mesures adoptées, ou restant à prendre en droit interne aboutissent à une réparation effective et adéquate conforme aux exigences de la Convention, telles qu'elles découlent de la jurisprudence de la Cour ;

Considérant que les mécanismes de réparation devraient également permettre, dans la mesure du possible, aux victimes de violations déjà constatées par la Cour européenne d'être pleinement indemnisées étant donné que la Cour a systématiquement réservé la question de la satisfaction équitable et laissé dans un premier temps le soin d'assurer une telle réparation aux autorités italiennes ;

Notant, de surcroît, avec satisfaction que la nouvelle loi visant à dissuader la pratique des expropriations indirectes, prévoit le droit d'imputer aux administrations responsables les coûts des indemnités résultant de violations constatées par la Cour européenne (article 1§1217 de la loi n° 296 de 2006) ;

Considérant que cette loi pourrait davantage contribuer à éviter que l'administration ne tire bénéfice de ce comportement illégal ;

ENCOURAGE les autorités italiennes à poursuivre leurs efforts et à adopter rapidement toutes les mesures nécessaires additionnelles afin de remédier de manière définitive à la pratique de l'« expropriation indirecte » et d'assurer que toute occupation de terrains par l'administration soit conforme au principe de la légalité, tel qu'exigé par la Convention ;

INVITE les autorités à s'assurer qu'un mécanisme de réparation fonctionne de manière rapide et effective et soit capable, dans toute la mesure du possible, de décharger également la Cour européenne de sa tâche en vertu de l'article 41 de la Convention ;

DECIDE de poursuivre sa surveillance de l'adoption des mesures exigées par les arrêts de la Cour et de reprendre l'examen à la lumière des progrès réalisés en ce sens au plus tard lors de sa deuxième réunion (DH) en 2008.

Annexe I:

Informations fournies par le Gouvernement italien au Comité des Ministres dans le cadre du contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour concernant l'expropriation indirecte en Italie:

Par décret du Président de la République n° 327 du 8 juin 2001 (modifié en 2002, en vigueur depuis le 30 juin 2003) introduisant un Répertoire général de l'expropriation, l'Italie a amélioré la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'article 2 de ce Répertoire dispose que chaque expropriation doit être conforme à la loi, les articles 20 et suivants prévoient que toute procédure d'expropriation doit être fondée sur le respect des règles en vigueur.

Ainsi, de façon générale et hormis les cas exceptionnels d'ouvrages urgents et de grand intérêt public, l'administration ne peut désormais occuper les terrains de particuliers que lorsqu'elle en devient propriétaire.

L'article 43 de ce décret prévoit que l'administration peut adopter, avec validité *ex nunc*, un « acte d'acquisition ». Cet acte ne régularise pas l'illégalité éventuelle de la situation passée car il règle la situation par rapport au futur, en garantissant le juste équilibre entre l'intérêt public d'une part (qui doit être particulièrement marqué et soumis à un contrôle strict et approfondi du juge) et l'intérêt du particulier d'autre part. Ce dernier a le droit de recevoir, en plus du remboursement de la valeur vénale du bien exproprié, un dédommagement intégral, dans un délai raisonnable, pour les préjudices subis jusqu'à l'émission de l'acte d'acquisition.

Les travaux préparatoires du Répertoire montrent explicitement que le but de cet article est d'éliminer les situations d'expropriation indirectes pour donner plein effet aux arrêts de la Cour européenne rendus sur ce sujet depuis 2000.

Les nouvelles dispositions et décisions n'ont pas encore fait l'objet d'examen approfondi par la Cour européenne. Cette dernière s'est limitée à ce stade à affirmer que l'expropriation indirecte ne devait pas constituer une alternative valable à une procédure d'expropriation en bonne et due forme, et a renvoyé expressément à une affirmation analogue du Conseil d'Etat contenue dans la décision précitée (voir arrêt Prenna §43, 66).

La compétence principale du contrôle du respect de l'article 43 appartient aux juges administratifs (voir la Cour constitutionnelle, arrêt n° 191 de 2006) qui sont institutionnellement habilités à protéger les intérêts des particuliers contre des actions illicites de l'administration publique.

Les hautes juridictions administratives italiennes, compétentes en cas de litige sur l'application de l'article 43, ont déjà interprété cet article à la lumière des exigences de la Convention, telle qu'elles découlent des arrêts de la Cour (voir le Conseil d'Etat, Assemblée plénière, arrêt n° 2 de 2005 et le Conseil de Justice Administrative pour la Région de la Sicile, arrêts n°s 934 de 2005 et 440 et 442 de 2006).

Selon le Gouvernement, la procédure prévue à l'article 43 pourrait remplir les exigences de la Convention, à condition d'être interprété selon les lignes suivantes :

1. L'application et l'interprétation de l'article 43 du Répertoire doivent être claires, cohérentes et prévisibles, de manière à encadrer le pouvoir discrétionnaire de l'autorité nationale en la matière et ainsi satisfaire à la « qualité de la loi » exigée par la Convention ;
2. La procédure prévue à l'article 43 ne constitue pas une alternative à la procédure ordinaire d'expropriation en bonne et due forme et, par conséquent, n'a pas d'application généralisée mais constitue une mesure exceptionnelle, utilisée uniquement en cas d'intérêt public particulièrement important ;
3. L'acquisition formelle doit être établie dans un délai suffisamment rapide et seulement par les autorités publiques administratives compétentes ;
4. En l'absence d'acquisition, prévue par l'article 43, la restitution doit être rapidement assurée ;
5. Tout caractère automatique d'acquisition du bien par l'administration, en raison de la réalisation d'une œuvre publique ou d'une transformation, doit être exclu ;
6. La procédure doit, dans les limites du possible, être appliquée à tous les cas d'occupation illégitime, même s'ils se sont produits avant l'entrée en vigueur du Répertoire et même s'ils font l'objet d'une procédure en cours.

Le Gouvernement encourage toutes les autorités nationales à appliquer le nouveau Répertoire selon ces lignes afin de se conformer à leurs obligations en vertu de la Convention et des arrêts de la Cour qui consistent, entre autres, à remédier aux violations commises et à prévenir de nouvelles violations semblables. Le Gouvernement considère que l'effet direct, récemment accordé aux arrêts de la Cour par les plus hautes juridictions italiennes dans différents domaines, fournit les conditions nécessaires pour assurer le plein respect des exigences de la Convention lors de l'application du nouveau Répertoire. Le Gouvernement encourage et soutient le développement le plus large possible de l'effet direct des arrêts de la Cour en droit italien.

Outre l'adoption du Répertoire, une autre mesure de taille a été prévue afin de dissuader les administrations de recourir à la pratique de l'expropriation indirecte. La loi n° 296 de 2006 prévoit aux termes de son article 1§1217 que le dédommagement accordé à un individu, au titre de l'occupation illégale du terrain, soit imputé sur le budget de l'administration concernée. L'administration peut également se retourner par la suite contre le fonctionnaire responsable de l'acte illégal en cause. Le Gouvernement est d'avis que cette mesure ne manquera pas de contribuer à la prévention de violations de la Convention semblables à celles constatées dans ces affaires.

Annexe II: liste des affaires

31524/96	Belvedere Alberghiera S.R.L., arrêt du 30/05/00, définitif le 30/08/00 et du 30/10/03 définitif le 30/01/04
41040/98	A. et C., arrêt du 19/05/2005, définitif le 12/10/2005
71603/01	B., arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006
63632/00	B., arrêt du 17/11/2005, définitif le 17/02/2006

20236/02 C., arrêt du 06/12/2005, définitif le 06/03/2006

62592/00 C.e, arrêt du 15/07/2005, définitif le 30/11/2005
24638/94 C. et V.a, arrêt du 30/05/00 et arrêt du 11/12/03
63861/00 C., arrêt du 15/07/2005, définitif le 30/11/2005
63620/00 C. et 3 autres n° 1, arrêt du 11/10/2005, définitif le 11/01/2006
65137/01 C. et 3 autres n° 2, arrêt du 11/10/2005, définitif le 11/01/2006
67196/01 C. et 3 autres n° 4, arrêt du 11/10/2005, définitif le 11/01/2006
67197/01 C. et 3 autres n° 5, arrêt du 11/10/2005, définitif le 11/01/2006
65272/01 C. Dora n° 3, arrêt du 11/10/2005, définitif le 11/01/2006
63296/00 C. n° 1, arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006
63868/00 C. n° 2, arrêt du 15/07/2005, définitif le 30/11/2005
63633/00 C., arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006
71175/01 D., arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006
176/04 D., arrêt du 20/04/2006, définitif le 20/07/2006
44897/98 D., arrêt du 15/12/2005, définitif le 15/03/2006
64111/00 D., arrêt du 15/11/2005, définitif le 15/02/2006
63242/00 D., arrêt du 15/07/2005, définitif le 30/11/2005
19734/92 F.S. n° 1, Résolution intérimaire DH(98)209 du 10/07/98
63864/00 F., arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006
9119/03 G., arrêt du 02/02/2006, définitif le 03/07/2006
16041/02 G. et autres, arrêt du 15/12/2005, définitif le 15/03/2006
35941/03 G. et autres, arrêt du 30/03/2006, définitif le 30/06/2006
60124/00 G., arrêt du 15/11/2005, définitif le 15/02/2006
18791/03 G. et autres, arrêt du 06/07/2006, définitif le 06/10/2006
58858/00 G.-G., arrêt du 08/12/2005, définitif le 08/03/2006
35638/03 Immobiliare C. S.a.s., arrêt du 23/02/2006, définitif le 23/05/2006
62876/00 Istituto Diocesano Per Il Sostentamento Del Clero, arrêt du 17/11/2005, définitif le 17/02/2006
20935/03 I., arrêt du 02/03/2006, définitif le 02/06/2006
63240/00 L. et 3 autres n° 6, arrêt du 15/07/2005, définitif le 30/11/2005
58119/00 L. et A. n° 1, arrêt du 11/10/2005, définitif le 11/01/2006
58386/00 L. et A. n° 3, arrêt du 15/11/2005, définitif le 15/02/2006
63238/00 L. et A. n° 4, arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006
63239/00 L. et A. n° 5, arrêt du 11/07/2006, définitif le 11/10/2006
63241/00 L. et A. n° 7, arrêt du 17/11/2005, définitif le 17/02/2006
63285/00 L. et A. n° 8, arrêt du 15/07/2005, définitif le 15/10/2005
56578/00 L., arrêt du 15/11/2005, définitif le 15/02/2006
12912/04 L. et autres, arrêt du 13/07/2006, définitif le 13/10/2006
61211/00 M. n° 2, arrêt du 11/07/2006, définitif le 11/10/2006
63866/00 M., arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006
43663/98 M. et autres, arrêt du 17/05/2005, définitif le 12/10/2005
36818/97 P., arrêt du 17/05/2005, définitif le 12/10/2005
69907/01 P. et autres, arrêt du 09/02/2006, définitif le 09/05/2006
14793/02 S. et autres, arrêt du 12/01/2006, définitif le 12/04/2006
43662/98 S. n° 3, arrêt du 17/05/2005, définitif le 12/10/2005
67790/01 S. et autres, arrêt du 15/12/2005, définitif le 15/03/2006
67198/01 S., arrêt du 13/10/2005, définitif le 13/01/2006
77822/01 S.i, arrêt du 06/12/2005, définitif le 06/03/2006
77823/01 S. P. G. et autres, arrêt du 17/11/2005, définitif le 17/02/2006
213/04 U., arrêt du 22/06/2006, définitif le 22/09/2006
12894/04 Z. et autres, arrêt du 13/07/2006, définitif le 13/10/2006