



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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 34163/07
HOTEL PROMOTION BUREAU S.R.L et autres
contre l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant le 5 juin 2012 en une Chambre composée de :

Françoise Tulkens, *présidente*,
Dragoljub Popović,
Isabelle Berro-Lefèvre,
András Sajó,
Guido Raimondi,
Paulo Pinto de Albuquerque,
Helen Keller, *juges*,

et de Françoise Elens-Passos, *greffière adjointe de section*,
Vu la requête susmentionnée introduite le 2 août 2007,
Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Les requérants sont :
 - a) Les sociétés en liquidation Hotel Promotion Bureau s.r.l. (*infra* HPB s.r.l.) et RITA Sarda s.r.l.
 - b) Marsino Cieri, administrateur de la première société requérante et associé de la deuxième société requérante, et Luca Cieri, associé de la deuxième requérante. Tous les deux sont des ressortissants italiens nés respectivement en 1963 et en 1965.

Devant la Cour ils sont représentés par Me G. Lavitola, avocat à Rome, qui a été nommé par le liquidateur des deux sociétés requérantes et par les autres requérants eux-mêmes.

A. Les circonstances de l'espèce

2. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les requérants, peuvent se résumer comme suit.

1. Le projet de lotissement

3. La requérante RITA Sarda s.r.l. était propriétaire d'un terrain constructible d'environ 33 hectares sis à Golfo Aranci.

4. Aux termes du plan communal d'urbanisme de Golfo Aranci (*programma comunale di fabbricazione*) approuvé le 21 décembre 1981, le terrain en question appartenait à la zone F - soit zone touristique - et était constructible pour une volumétrie donnée. Il était possible de construire des volumes plus importants dans le cas de structures hôtelières ou para-hôtelières.

5. Souhaitant construire une résidence touristique-hôtelière comprenant plusieurs logements (*produttiva alberghiera*), RITA Sarda s.r.l. présenta un projet de lotissement (*piano di lottizzazione*) aux autorités compétentes.

6. Le 27 mars 1991, la région Sardaigne donna son *nulla osta* pour construire à une distance minimale de 150 mètres de la mer sous condition qu'une fois érigés, les immeubles soient effectivement utilisés à des fins touristiques-hôtelières. Cette obligation devait figurer dans le registre immobilier.

7. Le 29 novembre 1991, la région Sardaigne accorda l'autorisation de paysage (*paesaggistica*) au sens de la loi n° 431/1985 et de l'article 7 de la loi n° 497/1939.

8. La ville de Golfo Aranci approuva définitivement le projet de lotissement le 17 décembre 1991.

9. Le 22 avril 1992, conformément au *nulla osta* régional, la ville de Golfo Aranci autorisa le maire à accorder un permis de construire dérogatoire permettant un volume de construction plus important que celui prévu par son plan d'urbanisme, pour réaliser une structure para-hôtelière (*opere alberghiere ricettive*). Il ressort du dossier que le projet de lotissement concernait 330 026 mètres carrés.

10. Le 17 juillet 1992, la région Sardaigne donna son *nulla osta* définitif au projet.

11. Le 22 juin 1992, la loi régionale n° 11/1992 entra en vigueur. Celle-ci supprimait la possibilité de déroger à l'interdiction de construire à proximité de la mer et fixait la distance minimale à 2 kilomètres pour les habitations et à 500 mètres pour les hôtels. S'agissant des immeubles destinés à un usage para-hôtelier, comme les résidences touristiques-

hôtelières dont il est question en l'espèce, ceux-ci étaient désormais assimilés aux habitations. La distance minimale de 2 kilomètres devait dès lors être respectée, excepté les cas où, avant le 17 novembre 1989, la convention de lotissement avait été déjà conclue, et les travaux d'urbanisation avaient déjà commencé.

12. Le 13 août 1992, le maire de Golfo Aranci et RITA Sarda s.r.l. conclurent une convention de lotissement. Aux termes de l'article 10 de celle-ci, pendant vingt ans les immeubles construits devaient rester finalisés à un usage touristique-hôtelier, et il était interdit de les vendre à l'unité.

13. Le 31 août 1992, la ville de Golfo Aranci délivra le permis de construire pour les œuvres d'urbanisation primaire (*urbanizzazione primaria*). Le 23 novembre 1992, la ville délivra le permis de construire.

14. A une date non précisée, RITA Sarda s.r.l. conclut un accord avec HPB s.r.l. aux termes duquel, cette dernière s'engageait à effectuer les travaux de construction et à acheter le terrain par la suite.

15. Les travaux débutèrent en 1993. Quatre ans plus tard, 88 logements, soit moins d'un tiers de ceux à construire, avaient été édifiés. Plusieurs d'entre eux avaient été vendus à des particuliers, avec une clause précisant que le bien devait rester pendant des années affecté à usage touristique hôtelier. HPB s.r.l. avait conclu des accords avec des agences de voyages, afin d'offrir à la location hebdomadaire les logements.

16. Le 22 octobre 1997, RITA Sarda s.r.l. vendit à HPB s.r.l. 36 859 mètres carrés de terrain et les bâtiments dénommés « C2 » soit 16 logements destinés à usage résidentiel touristique. En plus des immeubles, RITA Sarda s.r.l. transféra à HPB s.r.l. les droits de construire. Le prix de cette transaction fut fixé à 3 718 489,67 euros (EUR), soit 7 200 000 000 lires italiennes (ITL).

17. En novembre 1997, RITA Sarda s.r.l. était propriétaire de seize logements, et des terrains concernés par le projet de lotissement déduction faite de la parcelle 644 et de ceux qui avaient été vendus à HPB s.r.l. Cette dernière était propriétaire des terrains achetés ci-dessus et de seize logements.

2. La procédure pénale

18. En 1997, le procureur de la République d'Olbia ouvrit une enquête pénale à l'encontre de Marsino et Luca Cieri. Ceux-ci étaient soupçonnés de plusieurs infractions, en particulier de lotissement abusif au sens de la loi n° 47/1985, art. 20, pour avoir édifié trop près de la mer et sans permis de construire.

19. Le 20 novembre 1997, les terrains et les bâtiments construits firent l'objet de saisie conservatoire.

20. Par un jugement du 31 mars 2003, le tribunal d'Olbia acquitta sur le fond les requérants pour toutes les infractions reprochées, sauf pour celle de lotissement abusif, qui fut déclarée prescrite.

Etant donné l'entrée en vigueur de la loi régionale n° 11 de 1992 et de la nouvelle distance minimale de la mer introduite par celle-ci, le tribunal estima que la ville de Golfo Aranci n'aurait jamais dû délivrer les permis de construire, et que les *nulla osta* et autorisations délivrées précédemment ne pouvaient pas légitimer une telle situation. Les permis de construire étaient donc contraires à la loi ou, du moins, sans effet (*inefficaci*). Les constructions érigées se heurtaient donc aux interdictions prévues par la loi et leur existence revenait à un lotissement abusif. De surcroît, la vente des logements à des particuliers faisait douter de l'usage touristique hôtelier, et ce changement de destination renforçait le caractère contraire à la loi des ouvrages réalisés. En conclusion, le tribunal ordonna la confiscation des biens précédemment saisis et le transfert de la propriété à la ville de Golfo Aranci au sens de l'article 19 de la loi n° 47 de 1985.

21. Par un arrêt du 11 octobre 2004, la cour d'appel de Cagliari confirma le non-lieu à poursuivre au motif de la prescription (*non doversi procedere*) et réaffirma que la ville de Golfo Aranci n'aurait pas dû délivrer des permis de construire, qui étaient illégaux et en tout cas sans effet. *De facto* les constructions réalisées étaient incompatibles avec la loi régionale qui les interdisait. En outre, il y avait eu vente, entre mars 1995 et novembre 1997, de la plupart des logements réalisés, ce qui avait changé la destination d'usage.

22. Les requérants se pourvurent en cassation. Par un arrêt du 15 février 2007, la Cour de cassation débouta les requérants de leur pourvoi.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

23. Le droit et la pratique internes pertinents sont décrits dans *Sud Fondi S.r.l. et autres c. Italie*, n° 75909/01, §§ 49-52 et 59-66, 20 janvier 2009.

GRIEFS

24. Invoquant l'article 7 de la Convention et l'article 1 du Protocole n°1, les requérants se plaignent de l'application au cas d'espèce de la mesure de confiscation en application de l'article 19 de la loi n° 47 de 1985.

25. Invoquant l'article 6 de la Convention, les requérants se plaignent de l'absence d'équité de la procédure pénale.

26. Invoquant l'article 13 de la Convention, les requérants se plaignent de l'impossibilité en droit italien de saisir directement la Cour constitutionnelle pour contester une loi.

EN DROIT

A. Griefs tirés de l'article 7 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1

27. Tous les requérants se plaignent de la confiscation de leurs biens, que les juridictions nationales ont ordonnée conformément à l'article 19 de la loi n° 47 de 1985. Ils allèguent la violation de l'article 7 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1.2

28. La Cour doit d'abord examiner la question de savoir si les requérants peuvent se prétendre victimes de la violation alléguée, au sens de l'article 34 de la Convention.

29. A cet égard, la Cour note que la confiscation litigieuse a frappé les biens appartenant aux sociétés requérantes RITA Sarda srl et HPB srl. Ces deux sociétés ont bien la qualité pour agir devant la Cour.

30. Quant aux autres requérants, la Cour note que les deux sociétés en question ont été représentées, dans la procédure nationale, par leurs administrateurs ou associés respectifs, à savoir Marsino Cieri et Luca Cieri. La Cour estime qu'un membre d'une société ne saurait agir devant elle pour se plaindre d'une violation affectant directement la société, lorsqu'un organe sociétaire peut agir au nom de la société. A cet égard, elle rappelle qu'il n'est justifié de faire abstraction de la personnalité juridique d'une société que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsqu'il est clairement établi que celle-ci se trouve dans l'impossibilité de saisir par l'intermédiaire de ses organes statutaires ou – en cas de liquidation – par ses liquidateurs les organes de la Convention (*Agrotexim et autres c. Grèce*, 24 octobre 1995, § 66, série A n° 330 ; *Sud Fondi S.r.l. et autres c. Italie*, n° 75909/01, (déc.), 23 septembre 2004).

31. En l'espèce, la Cour est d'avis que tous les autres requérants ne sauraient être considérés comme ayant la qualité pour agir devant la Cour. Il s'ensuit que – excepté pour les requérantes RITA Sarda s.r.l. et HPB s.r.l. –, cette partie de la requête est incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention et doit être rejetée conformément à l'article 35 § 4 de la Convention.

32. S'agissant des deux sociétés requérantes, la Cour rappelle que celles-ci ont invoqué l'article 7 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1. L'article 7 de la Convention dispose :

« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été

commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées. »

L'article 1 du Protocole n° 1 dispose :

« 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. »

33. En l'état actuel du dossier, la Cour ne s'estime pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ces griefs et juge nécessaire de communiquer cette partie de la requête au gouvernement défendeur conformément à l'article 54 § 2 b) de son règlement.

B. Griefs tirés des articles 6 et 13 de la Convention

34. Tous les requérants se plaignent de l'absence d'équité dans la procédure et de l'impossibilité de saisir directement la Cour constitutionnelle pour contester des lois. Ils invoquent les articles 6 et 13 de la Convention.

L'article 6 de la Convention, en ses parties pertinentes, se lit ainsi :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi (...) ».

L'article 13 de la Convention dispose :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

35. La Cour doit d'abord examiner la question de savoir si les requérants peuvent se prétendre victimes de la violation alléguée, au sens de l'article 34 de la Convention.

A cet égard, la Cour note que la procédure litigieuse n'a concerné que MM. Luca et Marsino Cieri.

36. Par conséquent, tous les autres requérants ne sauraient être considérés comme ayant la qualité pour agir devant elle. Il s'ensuit que cette partie de la requête est par rapport à ces derniers incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention et doit être rejetée conformément à l'article 35 § 4 de la Convention.

37. La Cour note que les deux requérants ayant fait l'objet de poursuites se plaignent de l'absence d'équité de la procédure pénale à leur encontre. Elle relève d'emblée que les requérants ont bénéficié d'un non-lieu à

poursuivre (*non doversi procedere*) à l'issue de la procédure litigieuse, au motif de la prescription. Dans ces conditions, la Cour est d'avis que les défauts qui auraient pu entacher le procès des requérants doivent être considérés comme ayant été redressés par la décision de non-lieu à poursuivre (*Contarino c. Italie*, n° 46383/99, décision du 24 octobre 2000 ; *Bouriau c. France*, n° 39523/98, décision du 9 septembre 1998 ; *Gil Leal Pereira c. Portugal*, n° 48956/99, décision du 19 septembre 2000).

38. Il s'ensuit que les requérants ci-dessus ne sauraient se prétendre victimes d'une violation de la disposition invoquée, au sens de l'article 34 de la Convention. Cette partie de la requête est donc manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

39. Ces considérations s'appliquent également au grief tiré de l'article 13 de la Convention. De surcroît, la Cour rappelle que cette disposition ne va pas jusqu'à exiger un recours par lequel on puisse contester en tant que telles devant une autorité nationale les lois d'un Etat contractant (*Gustafsson c. Suède*, 25 avril 1996, § 70), *Recueil des arrêts et décisions* 1996-II). Ce grief est dès lors incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention. En conclusion, il doit être rejeté en application de l'article 35 § 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Ajourne l'examen des griefs des requérants tirés de l'article 7 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1 dans la mesure où ces griefs sont soulevés par les deux sociétés requérantes ;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

Françoise Elens-Passos
Greffière adjointe

Françoise Tulkens
Présidente