



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE PETRUZZO ET AUTRES c. ITALIE

(Requêtes nos 1986/09 et 67556/13)

ARRÊT

Art 7 • *Nulla poena sine lege* • Confiscation de terrains et de bâtiments ayant fait l'objet d'une infraction de lotissement illicite • Dispositions prévoyant l'infraction de lotissement illicite suffisamment prévisibles • Constatation par les juridictions pénales de tous les éléments de l'infraction de lotissement illicite, tout en concluant au non-lieu en raison de la seule prescription, s'analysant, en substance, en une condamnation à l'encontre des personnes qui ont participé à la procédure pénale • Prononcé de la confiscation prévisible

Art 7 • *Nulla poena sine lege* • Confiscation des bâtiments achetés par des tiers jugés responsables de la commission de l'infraction pénale de lotissement illicite sur la base d'un constat substantiel de responsabilité opéré dans le cadre d'un incident d'exécution • Requérants ayant subi une peine malgré l'absence de participation au procès pénal et de condamnation préalable • Constatations des juridictions internes s'analysant, en substance, en une condamnation • Établissement d'une responsabilité pénale *a posteriori* et dans le cadre d'une procédure résultant de la seule initiative des tiers ne saurait passer pour une condamnation préalable justifiant l'imposition d'une peine

Art 1 P1 • Respect des biens • Caractère disproportionné de la confiscation des terrains et bâtiments appartenant aux requérants ayant participé à la procédure pénale • Charge excessive et exorbitante • Juste équilibre rompu • Violation des obligations procédurales de l'art 1 P1 à l'égard des tiers acheteurs

Préparé par le Greffé. Ne lie pas la Cour.

STRASBOURG

9 octobre 2025

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 Petruzzo et autres c. Italie,

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

Ivana Jelić, *présidente*,

Erik Wennerström,

Raffaele Sabato,

Frédéric Krenç,

Alain Chablais,

Artūrs Kučs,

Anna Adamska-Gallant, *juges*,

et de Ilse Freiwirth, *greffière de section*,

Vu :

les requêtes (n^{os} 1986/09 et 67556/13) dirigées contre la République italienne et dont huit ressortissants de cet État (« les requérants »), dont les noms figurent en annexe, ont saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») respectivement le 7 janvier 2009 et le 24 octobre 2013,

la décision de porter les requêtes à la connaissance du gouvernement italien (« le Gouvernement »),

les observations des parties,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 9 septembre 2025,

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

INTRODUCTION

1. L'affaire porte sur la confiscation de terrains et bâtiments appartenant aux requérants après qu'il eut été considéré qu'ils constituaient l'objet d'une infraction de lotissement illicite. Tous les requérants se plaignent, sous l'angle de l'article 7 de la Convention, du caractère selon eux imprévisible de la loi pénale et de l'application d'une peine sans condamnation préalable, et, sur le terrain de l'article 1 du Protocole n^o 1, d'une ingérence dans leurs biens qu'ils estiment imprévisible et disproportionnée. Les requérants à l'origine de la requête n^o 67556/13 invoquent également l'article 6 de la Convention.

EN FAIT

2. Les informations personnelles relatives aux requérants, ainsi qu'à leurs représentants, figurent en annexe.

3. Le Gouvernement a été représenté par ses anciens co-agents, M^{me} P. Accardo et M. G. Mauro Pellegrini.

I. LA REQUÊTE N° 1986/09

4. Les cinq requérants de la requête n° 1986/09 (« les requérants du premier groupe ») étaient copropriétaires de terrains sis à Campobello di Mazara (Trapani) et enregistrés au cadastre, feuille 20, parcelles n°s 9, 605, 606, 62 et 78. Les terrains, d'une superficie totale d'environ 97 000 m², avaient été achetés en 1993 pour la somme de 30 millions de liras italiennes (« ITL » – soit 15 494 euros (« EUR »)).

A. Les travaux de construction

5. Le 30 novembre 1995, l'administration municipale délivra aux requérants du premier groupe le permis de construire n° 13 de l'année 1994 relatif à des « bâtiments ruraux pour habitation » d'un volume de 370,29 m³ et d'une surface au sol de 123,43 m².

Le permis de construire indiquait que les terrains se trouvaient dans une « zone urbaine non définie » (généralement dénommée « zone blanche »), où l'activité de construction était règlementée par l'article 4 de la loi n° 10 de 1977 et soumise à une limite de constructibilité (*limite di edificabilità*) de 0,03 m³ par mètre carré.

Le permis était en outre soumis à la condition que les requérants du premier groupe n'indiquent qu'un seul lot pour l'entière parcelle n° 605 ou, à tout le moins, pour une superficie de 12 600 m² sur cette parcelle. Les requérants du premier groupe déclarèrent que l'entière parcelle n° 605, d'une surface de 95 166 m², serait rattachée (*correlata*) aux bâtiments.

6. Entre 1996 et 1998, les intéressés construisirent sur la parcelle n° 605 un bâtiment comprenant deux appartements avec jardin. En avril 1998, ils demandèrent à l'administration municipale une attestation d'habitabilité pour l'un des appartements. Le certificat, émis le 26 mai 1998 et fondé sur un rapport du constructeur, M. Petruzzo, attestait que, compte tenu de toutes les normes applicables (y compris le plan d'urbanisme), l'appartement était habitable.

7. L'appartement ainsi déclaré habitable fut vendu à M^{me} Marsala le 31 juillet 1998 ; le deuxième appartement fut vendu à M. Damato et M^{me} Lodato le 16 décembre 1999.

8. Le 11 décembre 1998, les requérants du premier groupe avaient présenté à l'administration un fractionnement des parcelles n°s 9 et 605 en trois parcelles n°s 639, 640 et 641. Le nouveau bâtiment, dont une partie avait déjà été vendue à M^{me} Marsala, se trouvait sur la parcelle n° 641, d'une superficie de 1 496 m².

9. Le 25 février 2000, l'administration municipale octroya aux requérants le permis de construire n° 5 de l'année 2000 relatif à deux autres « bâtiments ruraux pour habitation » d'un volume de 225,12 m³ et d'une surface au sol de 69,29 m² chacun.

Il était mentionné, comme dans le premier permis, que les terrains se trouvaient dans une zone blanche et que le rattachement (*correlazione*) auxdits bâtiments d'un terrain mesurant au moins 15,500 m² était imposé.

10. Une seule des deux constructions fut bâtie, sur la parcelle n° 640.

B. La procédure pénale

11. Le 20 septembre 2000, le juge des investigations préliminaires de Marsala ordonna la saisie des parcelles n^{os} 9, 605, 606, 62, 78, 639, 640 et 641.

Le décret de saisie rappelait que les terrains étaient soumis au régime des zones blanches, qui imposait une limite de constructibilité de 0,03 m³ par mètre carré, et indiquait que la construction et la vente des bâtiments conjointement avec des petits lots de terrain avait fait naître des soupçons qu'une opération de lotissement illicite, consistant en la division en parcelles et l'exploitation des terrains en l'absence d'une planification publique, était en cours.

12. Le 5 octobre 2001, les requérants du premier groupe furent renvoyés en jugement devant le tribunal de Marsala, conjointement avec certains membres de l'administration municipale, pour répondre de l'accusation d'avoir commis l'infraction de lotissement illicite (*lottizzazione abusiva*), au sens des articles 18 et 20 de la loi n° 47 du 28 février 1985.

Les requérants du premier groupe étaient accusés d'avoir « modifié la destination du terrain en violation des normes urbanistiques, par un lotissement illicite à des fins de construction, en l'absence d'un plan de lotissement et dans une zone non urbanisée, et par conséquent sur la base de permis de construire illicites (...) ». Cette opération aurait été réalisée, selon l'acte d'accusation, par la division du terrain en petit lots qui ne respectaient pas la limite de constructibilité de 0,03 m³ par mètre carré, et par la vente des immeubles bâtis en violation de la destination urbanistique de la zone ainsi que sur la base de permis de construire illicites, ou qui, en tout cas, avaient été émis pour des bâtiments ruraux et non pas pour des habitations résidentielles.

13. Par un jugement du 27 avril 2005, le tribunal de Marsala, section détachée de Castelvetrano, acquitta les requérants du premier groupe et ordonna la restitution des biens saisis.

Le tribunal, se fondant principalement sur un rapport d'expertise établi par M. D.B. sur la base d'une reconstitution complexe des actes urbanistiques successifs de la commune, considéra que les terrains litigieux ne relevaient pas du régime des zones blanches mais qu'ils étaient situés en « zone verte agricole et zone verte publique » (*zona a verde agricolo e a verde pubblico*). Cependant, la possibilité de construire dans ces zones étant également limitée à un indice de 0,03 m³ par mètre carré, les permis de construire émis par l'administration municipale étaient conformes aux normes d'urbanisme.

Le tribunal de Marsala constata par ailleurs que les bâtiments respectaient les limites de volumétrie et les caractéristiques prévues pour des habitations en zone agricole, et estima que la seule division des terrains en parcelles en violation des obligations en matière de superficie rattachée aux bâtiments ne suffisait pas pour conclure à la commission du délit de lotissement illicite.

14. Le parquet interjeta appel du jugement.

15. Par un arrêt du 22 mai 2007, la cour d'appel de Palerme, siégeant en une formation composée des juges S.S. (président), M.B. (rédacteur) et d'un troisième magistrat, annula le jugement attaqué.

Elle releva, tout d'abord, que les requérants n'avaient pas satisfait à l'obligation d'inscrire dans les registres du cadastre les terrains qui devaient être rattachés aux bâtiments.

La cour d'appel confirma ensuite les conclusions du tribunal concernant la destination agricole des terrains. À cet égard, elle observa que le plan d'urbanisme de 1970 incluait, à l'origine, les terrains litigieux dans les zones agricoles. Cependant, lors de l'approbation de ce plan par la région, les terrains avaient été exclus de la zone agricole dans l'attente de la réalisation d'un projet industriel. Cette exclusion, qualifiée par la cour d'appel d'interdiction de construire, avait expiré le 1^{er} janvier 1994. Par conséquent, la zone n'était pas dépourvue de réglementation urbanistique, mais elle était de nouveau à destination agricole.

Cela établi, la cour d'appel estima que la destination agricole n'avait pas été respectée, puisque les requérants du premier groupe avaient progressivement divisé les terrains puis construit et vendu des bâtiments destinés à un usage exclusivement résidentiel. Or, un tel procédé ne pouvait être considéré comme compatible avec une utilisation agricole des terrains, qui permettait seulement l'édification de bâtiments connexes à une exploitation agricole ou d'habitations rurales, destinées au logement des propriétaires ou des ouvriers. Au contraire, les bâtiments litigieux – des maisons mitoyennes situées à 500 mètres de la mer – étaient de manière évidente destinés à un usage touristique ou saisonnier. Ainsi, les requérants du premier groupe, tout en étant conscients d'avoir obtenu un permis pour construire des bâtiments ruraux, avaient réalisé une opération de spéculation immobilière.

La cour d'appel retint par conséquent que l'infraction de lotissement illicite en forme mixte (paragraphe 39 ci-dessous) était constituée en l'espèce par la réalisation d'actes juridiques et matériels conférant au territoire un aménagement autre que celui prévu par les normes d'urbanisme.

Cependant, comme toute activité de construction s'était arrêtée lors de la saisie du terrain, survenue le 20 septembre 2000, la cour d'appel constata que l'infraction était prescrite.

Étant donné toutefois qu'elle avait établi l'existence des éléments constitutifs de l'infraction de lotissement illicite, la cour d'appel ordonna la

confiscation du terrain qui avait fait l'objet de l'ordre de saisie (paragraphe 11 ci-dessus).

16. Les requérants se pourvurent en cassation.

17. Par un arrêt du 27 mai 2008, la Cour de cassation rejeta le pourvoi. Elle considéra que la zone litigieuse avait une destination agricole et était dépourvue d'ouvrage d'urbanisation, alors que les bâtiments construits avaient une destination touristique et résidentielle. En tout état de cause, même à supposer que les terrains fussent situés en « zone blanche », l'opération réalisée par les requérants du premier groupe était incompatible avec le régime afférent, ayant *de facto* attribué aux terrains une destination résidentielle et touristique qui ne pouvait être établie que par les autorités publiques.

18. Le 11 août 2008, la transcription de la confiscation, qui portait sur la totalité des terrains (environ 97 000 m²) et les bâtiments construits, sur le registre foncier fut effectuée en faveur de l'État concernant les parcelles n^{os} 9, 605, 606, 62, 78, 639, 640 et 641.

II. LA REQUÊTE N^o 67556/13

A. L'achat des habitations et leur confiscation

19. Les trois requérants de la requête n^o 67556/13 (les « requérants du deuxième groupe ») sont les acheteurs des habitations construites par les requérants du premier groupe sur la parcelle n^o 641 (paragraphe 7 et 8 ci-dessus).

20. Le 31 juillet 1998, M^{me} Marsala acheta l'une des deux habitations pour le prix de 73 000 000 ITL, soit 37 701 EUR. Les vendeurs déclarèrent que l'immeuble avait été bâti en vertu du permis de construire n^o 13 de 1994, qu'il avait été déclaré habitable le 25 mai 1998 et qu'il était libre de toute inscription préjudiciable.

21. Le 16 décembre 1999, M. Damato et M^{me} Lodato acquirent la deuxième unité pour le prix de 71 000 000 ITL (36 668 EUR). Les vendeurs firent des déclarations analogues à celles décrites ci-dessus.

22. Par un décret du 20 septembre 2000 (paragraphe 11 ci-dessus), notifié à tous les requérants, le juge des investigations préliminaires de Marsala ordonna la saisie des deux habitations en question.

23. Les requérants du deuxième groupe ne prirent pas part à la procédure pénale qui suivit. Ils allèguent avoir été informés de l'issue de la procédure et de la confiscation de leurs biens de manière informelle par un employé de banque.

B. L'incident d'exécution

24. Les requérants du deuxième groupe entamèrent une procédure devant la cour d'appel de Palerme siégeant en tant que juge de l'exécution. Ils demandaient la révocation de la confiscation de leurs biens, alléguant qu'ils les avaient acquis de bonne foi et n'avaient aucune part de responsabilité dans la commission de l'infraction de lotissement illicite.

25. Conformément à la procédure prévue à l'époque par l'article 666 du code de procédure pénale, les audiences devant la cour d'appel eurent lieu en chambre du conseil.

26. Par une ordonnance du 19 mai 2009, la cour d'appel – siégeant en une formation présidée par M. S.S. et composée également de M^{me} A.P. et d'un troisième juge – rejeta la demande des requérants.

Elle observa que la confiscation était une mesure de nature administrative qui, étant fondée sur la nature objectivement illicite de l'immeuble, avait un effet *erga omnes*, et était donc aussi opposable aux acheteurs. Elle ajouta qu'il était loisible à ceux-ci de se retourner contre les vendeurs en les assignant devant le juge civil pour obtenir réparation du préjudice subi.

La cour d'appel nota également que, selon la jurisprudence interne la plus récente, une confiscation ne pouvait être appliquée aux tiers acheteurs des biens concernés lorsque preuve était faite de leur bonne foi. Pour prouver leur bonne foi, les tiers devaient démontrer qu'ils n'avaient eu aucune connaissance du lotissement illicite, tout en ayant déployé la diligence normalement requise dans le cadre de l'achat d'un bien immobilier. Si, au contraire, ils avaient omis de rechercher certaines informations qui leur auraient permis d'avoir connaissance de l'illicéité du comportement des vendeurs, ils avaient par leur négligence contribué de manière déterminante à sa réalisation.

La cour d'appel estima qu'en l'espèce, les requérants du deuxième groupe auraient pu constater, si besoin à l'aide de l'avis d'un expert, que la zone avait une destination agricole et que pourtant les appartements respectifs n'avaient aucun lien avec une quelconque exploitation agricole. En outre, ils auraient pu se douter de la non-conformité des biens à leur destination au vu de la superficie de terrain rattachée aux habitations, qui était bien inférieure à celle indiquée dans le permis de construire. De plus, l'absence d'ouvrage d'urbanisation constituait un indice supplémentaire dudit défaut de conformité.

Compte tenu de ces éléments, la cour d'appel conclut que les requérants du deuxième groupe n'avaient pas fait preuve de la diligence requise et rejeta leur demande de révocation de la confiscation.

27. Les intéressés se pourvurent en cassation, soutenant, entre autres, qu'ils n'étaient pas parties à la procédure pénale et qu'ils avaient acheté les immeubles sur la base d'actes notariés dans lesquels les vendeurs garantissaient la régularité administrative et urbanistique des biens concernés.

Ils arguaient que le bâtiment avait fait l'objet d'un permis de construire et que l'habitation vendue à M^{me} Marsala avait été déclarée habitable le 25 mai 1998. Ils avançaient également que l'administration municipale avait autorisé l'intéressée à réaliser deux marquises, une piscine et un puits, et exigé le paiement des impôts locaux. Exposant en outre que l'administration qualifiait le terrain de « zone blanche », et que d'après l'expert D.B., le projet de lotissement avait été révélé seulement avec la construction du deuxième bâtiment en 2000, ce qui impliquait selon eux qu'ils ne pouvaient s'en rendre compte au moment de leurs achats, ils estimaient qu'ils ne pouvaient avoir connaissance de la destination agricole du terrain à cette époque.

Les requérants considéraient, enfin, que la législation urbanistique était obscure, et ils se plaignaient par ailleurs de ce qu'une peine leur avait été imposée sans que leur culpabilité ne fût établie et d'avoir été privés de leur propriété sans indemnisation, dénonçant une violation des articles 7 de la Convention et 1 du Protocole n° 1 à celle-ci.

28. La Cour de cassation qualifia le recours formé par les requérants d'opposition et attribua l'affaire à la cour d'appel de Palerme. Celle-ci ordonna que fût versée au dossier la transcription du témoignage livré par l'expert D.B. dans le cadre de la procédure pénale dirigée contre les requérants du premier groupe (paragraphe 13 ci-dessus).

29. Par une ordonnance du 5 juillet 2011, la cour d'appel de Palerme – siégeant en une formation composée, outre d'un président, de M^{me} A.P. dans les fonctions de rapporteur et de M^{me} M.B. – confirma l'ordonnance du 19 mai 2009.

La cour d'appel nota tout d'abord que l'article 44 § 2 du code de la construction devait être interprété de manière compatible avec les principes exposés par la Cour dans l'arrêt *Sud Fondi S.r.l. et autres c. Italie* (n° 75909/01, 20 janvier 2009), et que, en particulier, la confiscation devant être regardée comme une « peine » au sens de l'article 7 de la Convention, elle ne pouvait être infligée à une personne qui n'avait pas participé à la commission de l'infraction de lotissement illicite. Il était donc nécessaire, pour qu'une telle mesure pût être appliquée, de constater un élément objectif de participation à l'infraction de lotissement illicite, ainsi qu'un élément subjectif, consistant au moins en une négligence.

La cour d'appel estima ensuite que le simple fait pour les tiers de ne pas avoir participé à la procédure pénale ne constituait pas une preuve de leur bonne foi. Bien au contraire, le comportement de l'acheteur contribuait souvent à la commission de l'infraction de lotissement illicite, notamment dans sa forme « juridique » (*lottizzazione abusiva negoziale* – paragraphe 39 ci-dessous). Certes, les tiers pouvaient démontrer, le cas échéant, qu'ils n'avaient pas conscience de participer à la commission de l'infraction. Cependant, ils devaient à cette fin établir qu'ils avaient déployé la diligence requise dans la recherche d'informations.

La cour d'appel considéra en outre que les éléments invoqués par les requérants, tels que l'existence d'un acte notarié et la mention dans celui-ci d'un permis de construire, ne les dispensaient pas de leur obligation, en tant qu'acheteur, de vérifier la conformité de l'immeuble aux prescriptions urbanistiques. Or, en l'espèce, la destination agricole des terrains ayant été constatée de manière définitive au cours du procès pénal, elle ne pouvait plus être remise en question, et de nombreux éléments, à savoir la division progressive en parcelles en méconnaissance des indications du permis de construire concernant les superficies qui devaient être rattachées aux bâtiments, la position de l'immeuble ainsi que l'absence de toute exploitation agricole et d'ouvrages d'urbanisation, montraient qu'elle n'avait pas été respectée.

Quant à l'argument soulevé par les requérants du deuxième groupe selon lequel l'opération de lotissement n'aurait été mise au jour que lors de la construction du deuxième bâtiment, la cour d'appel retint que des indices suffisants de l'opération en question existaient déjà auparavant.

Aussi, dès lors que les requérants du deuxième groupe auraient pu se rendre compte de la commission de l'infraction, leur bonne foi devait être exclue et la confiscation confirmée.

30. Les requérants se pourvurent en cassation. Par un arrêt du 13 février 2013, dont le texte fut déposé au greffe le 3 mai 2013, la Cour de cassation rejeta le pourvoi, estimant que la cour d'appel avait motivé de manière logique et correcte tous les points controversés.

C. Les autres procédures et les développements suivants

31. Entre-temps, le 15 décembre 2008, les requérants du deuxième groupe avaient introduit devant le tribunal administratif régional (TAR) de Sicile un recours tendant à ce qu'il fût déclaré que la confiscation du terrain litigieux ne pouvait produire d'effets à leur égard. Par un jugement du 9 avril 2018, le TAR déclara le recours irrecevable, s'estimant incompétent et retenant que la voie de droit appropriée pour formuler une telle demande était l'incident d'exécution.

32. Le 29 octobre 2013, M. Damato et M^{me} Lodato intentèrent une action contre les requérants du premier groupe devant le tribunal de Marsala en vue d'obtenir la résiliation du contrat de vente des habitations, la restitution du prix et la réparation des dommages qu'ils estimaient avoir subis. Les requérants du premier groupe demandèrent quant à eux, dans le cadre de cette même procédure, à être indemnisés par la ville de Campobello di Mazara.

33. Par un arrêt du 22 février 2018, le tribunal de Marsala fit partiellement droit à la demande de M. Damato et M^{me} Lodato, résiliant le contrat de vente et ordonnant la restitution du prix d'achat de 71 000 000 ITL (soit environ 36 670 EUR) ainsi que le versement des intérêts afférents. Il rejeta cependant la demande de dédommagement, estimant que les préjudices allégués

n'étaient pas suffisamment étayés, ainsi également que la demande d'indemnisation formulée par les requérants du premier groupe à l'encontre de la ville de Campobello di Mazara.

34. M. Damato et M^{me} Lodato firent appel du rejet de leur demande indemnitaire et les requérants du premier groupe relevèrent également appel de la partie de l'arrêt les déboutant de leurs prétentions à l'encontre de la ville.

35. Par un arrêt du 7 mai 2022, la cour d'appel de Palerme confirma l'arrêt de première instance. La procédure est actuellement pendante devant la Cour de cassation ; M. Damato et M^{me} Lodato ont par ailleurs indiqué avoir perçu entre-temps les sommes qui leur étaient dues en vertu de l'arrêt de première instance.

36. Enfin, le 1^{er} septembre 2014, la ville de Campobello di Mazara avait émis un certificat attestant que les terrains en question étaient, entre 1973 et 2003, dans la catégorie urbanistique de « zone blanche ».

37. Le 9 juillet 2015, M. Damato est décédé. Ses héritiers (voir le tableau en annexe) ont exprimé leur souhait de maintenir la requête.

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

I. LES DISPOSITIONS PERTINENTES EN MATIÈRE D'URBANISME

38. L'article 18 § 1 de la loi n° 47 du 28 février 1985 (*Dispositions relatives au contrôle de l'activité en matière d'urbanisme et de construction, aux sanctions, à la restitution et à la régularisation des ouvrages*), en vigueur à l'époque des faits de l'espèce, établissait l'infraction de lotissement illicite, et était ainsi libellé :

« Il y a lotissement illicite d'un terrain aux fins de construction lorsqu'il y a un commencement [de construction] d'ouvrage impliquant une transformation urbanistique du terrain non conforme aux plans d'urbanisme (*strumenti urbanistici*) déjà en vigueur ou adoptés, ou en tout cas non conforme aux lois de l'État ou des régions, ou bien en l'absence de l'autorisation requise ; ainsi que lorsque ladite transformation urbanistique est réalisée par le fractionnement et la vente (ou par des actes équivalents) du terrain en lots qui, par leurs caractéristiques telles que la dimension rapportée à la nature et à la destination du terrain selon les plans d'urbanisme, la quantité, la localisation ou l'éventuelle prévision d'ouvrages d'urbanisation (...), démontrent de manière incontestable leur destination réelle. »

39. Selon la définition exposée dans cette disposition, le lotissement illicite peut se présenter sous quatre formes : matérielle (*lottizzazione abusiva materiale*), lorsque la transformation urbanistique est réalisée par un acte matériel tel que la construction d'ouvrages ; juridique (*lottizzazione abusiva negoziale*), lorsque la transformation est réalisée par des actes juridiques tels que le fractionnement ou la vente ; mixte, qui se réalise par une combinaison des deux types d'actes ; et de changement de destination des immeubles (voir, pour plus de détails et pour l'élaboration jurisprudentielle des différentes

catégories, *G.I.E.M. S.r.l. et autres c. Italie* ([GC], n^{os} 1828/06 et 2 autres, §§ 109-115, 28 juin 2018). Le lotissement illicite de type juridique qui se réalise par la vente de biens immobiliers est une contravention qui implique une pluralité d'auteurs, c'est-à-dire au moins le vendeur et l'acheteur (*ibidem*, § 113).

40. L'article 19 de la même loi prévoyait la confiscation des terrains et ouvrages concernés par l'infraction de lotissement illicite :

« L'arrêt définitif du juge pénal établissant qu'il y a eu lotissement illicite ordonne la confiscation des terrains illicitement lotis et des ouvrages illicitement bâtis. À la suite de la confiscation, les terrains sont inclus dans le domaine de la commune sur le territoire de laquelle le lotissement a été fait. L'arrêt définitif vaut titre pour inscription immédiate dans les registres immobiliers. »

41. Ces dispositions ont été reprises dans le décret du Président de la République n^o 380 du 6 juin 2001 (le « code de la construction »), aux articles 30 § 1, 31 et 44 § 2, notamment.

42. L'article 4 § 10, alinéa a), de la loi n^o 10 du 27 janvier 1977 (*Dispositions en matière de constructibilité des sols*), en vigueur à l'époque de faits, énonçait que dans les villes dépourvues de plans d'urbanisme, les permis de construire relatifs à des bâtiments résidentiels situés hors des agglomérations urbaines ne pouvaient pas comporter un dépassement de la limite de constructibilité de 0,03 m³ par mètre carré.

Les zones soumises à ces dispositions supplétives étaient généralement qualifiées de « zones blanches ».

L'article 9 § 1, alinéa b) du code de la construction, actuellement en vigueur, prévoit des dispositions similaires.

II. LA NATURE ET LA PORTÉE DE LA CONFISCATION POUR LOTISSEMENT ILLICITE

43. L'évolution de la jurisprudence concernant la nature de la confiscation pour lotissement illicite a été resumée dans l'arrêt *G.I.E.M. S.r.l. et autres* (précité, §§ 118-122).

44. En particulier, après l'arrêt de la Cour de cassation n^o 16483 du 12 novembre 1990, qui a été largement suivi par les arrêts postérieurs, la confiscation était considérée comme une sanction administrative obligatoire, appliquée sur la base de la seule contrariété de la situation d'un bien avec les lois internes, et indépendamment d'une condamnation au pénal. Cela impliquait que la confiscation était applicable même lorsque l'auteur avait été relaxé à raison de l'absence de l'élément moral de l'infraction (*ibidem*, §§ 119 et 120).

45. À la suite de la décision de la Cour *Sud Fondi S.r.l. et autres c. Italie* ((déc), n^o 75909/01, 30 août 2007), qui a été confirmée par les arrêts *Sud Fondi S.r.l. et autres c. Italie* (n^o 75909/01, 20 janvier 2009) et *Varvara c. Italie* (n^o 17475/09, 29 octobre 2013), les juridictions internes ont, d'un

côté, réaffirmé la nature de sanction administrative de la confiscation en droit interne, et de l'autre côté, admis qu'elle relevait de la notion de « peine » au sens de l'article 7 de la Convention (*G.I.E.M. S.r.l. et autres*, précité, § 121). Elles ont considéré que la confiscation demeurerait applicable même en cas de prescription lorsque tous les éléments, subjectifs et objectifs, du lotissement illicite avaient été constatés (voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 49 de 2015 et les arrêts de la Cour de cassation n°s 37472 de 2008 et 20243 de 2009).

46. En outre, à la suite de l'arrêt *G.I.E.M. S.r.l. et autres* (précité), les juridictions nationales ont progressivement établi une obligation d'évaluer la proportionnalité de la confiscation au regard des circonstances concrètes de l'affaire et, en particulier, de vérifier que la portée de la confiscation n'excède pas les biens directement affectés par l'activité de lotissement illicite. Cependant, elles ont précisé que la confiscation peut concerner non seulement les terrains effectivement bâtis, mais aussi tous les terrains directement affectés par l'activité de lotissement et utilisés pour celle-ci (voir, par exemple, les arrêts de la Cour de cassation n°s 8350 de 2019, 14743 de 2019, 38484 de 2019, 11464 de 2021 et 23988 de 2023).

47. Par son arrêt n° 146 de 2021, la Cour constitutionnelle a confirmé l'obligation pour les juridictions d'examiner la proportionnalité de la confiscation, jugeant que ladite mesure ne peut plus désormais être ordonnée de manière automatique et indépendamment des circonstances de l'espèce. Cependant, elle a exclu que les juges internes puissent remplacer la mesure de confiscation par d'autres mesures moins contraignantes, une telle opération relevant des prérogatives du législateur. Par ailleurs, dans le système mis en place pour lutter contre les activités de lotissement illicite, la confiscation est considérée comme une mesure supplétive utilisée par les juges pénaux seulement dans le cas où l'administration publique n'a pas adopté d'autres mesures.

III. L'APPLICABILITÉ DE LA CONFISCATION AUX TIERS ACHETEURS

48. À partir de l'arrêt de la Cour de cassation n° 16483 du 12 novembre 1990, la jurisprudence a considéré que dès lors que la confiscation n'avait pas une nature pénale, elle pouvait être prononcée aussi à l'égard des tiers acheteurs des biens illicitement bâtis, indépendamment de l'existence de l'élément moral de l'infraction. Les tiers acheteurs pouvaient toutefois, le cas échéant, faire valoir leur bonne foi dans une procédure civile dirigée contre les vendeurs (voir, par exemple, les arrêts de la Cour de cassation n°s 4262 de 1995, 38728 de 2004 et 10916 de 2005).

49. Sur ce point également, les arrêts ultérieurs de la Cour, dans lesquels celle-ci a conclu à la nature pénale de la confiscation en question, ont entraîné une évolution de la jurisprudence interne. À partir de 2008, la Cour de

cassation a retenu que la confiscation ne pouvait concerner les biens achetés par des tiers de bonne foi (arrêt de la Cour de cassation n° 42741 de 2008).

50. La jurisprudence a, par la suite, établi des critères aux fins de l'appréciation de la bonne foi. Dans un arrêt n° 17865 de 2009, la Cour de cassation a en particulier indiqué ce qui suit :

« L'acheteur ne peut pas être considéré, sur la seule base de cette qualité, comme un « tiers étranger » à l'infraction de lotissement illicite, mais peut toutefois démontrer que, bien qu'il ait participé à la commission du fait matériel, il a agi de bonne foi, sans se rendre compte – tout en ayant fait preuve de la diligence nécessaire dans l'accomplissement des devoirs d'information et de connaissance – qu'il participait à une opération de lotissement illicite. Lorsque, en revanche, l'acheteur connaissait le caractère non autorisé de l'intervention – ou aurait pu le connaître en faisant preuve d'une diligence normale – son comportement est intimement lié à celui du vendeur et, par conséquent, les actions respectives, apparemment distinctes, sont liées entre elles et déterminent la formation d'une conduite unitaire et indivisible, orientée de manière convergente vers la réalisation du résultat du lotissement. »

51. Cette approche a été largement suivie par la jurisprudence (voir, par exemple, les arrêts de la Cour de cassation n°s 20243 du 2009, 51387 de 2013 et 32363 de 2017) et a été confirmée par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 49 de 2015, dont la partie pertinente se lit comme suit :

« Que la mesure [de confiscation] affecte le prévenu ou le tiers acheteur de mauvaise foi étranger à l'infraction, il est nécessaire que le juge pénal établisse la responsabilité de la personne qui y est soumise (...). Il en ressort que le tiers acheteur de bonne foi, qui s'est fié à juste titre à la conformité du bien aux règles d'urbanisme, ne peut en aucun cas subir une confiscation. Il s'ensuit également que la charge de la preuve de la mauvaise foi du tiers pèse, dans le cadre d'une procédure pénale, sur le procureur, puisqu'il ne peut être infligé de « peine », au sens de l'article 7 de la CEDH, sans que la présomption d'innocence énoncée à l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH n'ait été surmontée ».

IV. LA PROCÉDURE DEVANT LE JUGE DE L'EXÉCUTION

52. L'article 676 du code de procédure pénale permet aux personnes non parties à des procédures pénales ayant eu des répercussions sur leurs biens de demander la révocation de la confiscation, selon les modalités prévues par les articles 665 et suivants du même code.

V. AUTRES DISPOSITIONS PERTINENTES

53. Au sens des articles 1476, 1479 et 1483 du code civil, le vendeur garantit l'acheteur contre l'éviction du bien ; lorsque l'acheteur subit une éviction totale de la chose de la part d'un tiers, il peut demander au vendeur la résiliation du contrat de vente et obtenir la restitution du prix du bien, ainsi qu'une indemnisation.

54. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation (arrêts n°s 792 du 27 janvier 1998, 5243 du 10 mars 2006 et 877 du 17 janvier 2011), la garantie

en question trouve à s'appliquer même en cas de confiscation effectuée au profit d'une autorité publique à la suite d'une infraction commise par le vendeur.

EN DROIT

I. SUR LA JONCTION DES REQUÊTES

55. Eu égard à la similarité de l'objet des requêtes, la Cour juge opportun de les examiner ensemble dans un arrêt unique.

II. SUR LA QUALITÉ DES HÉRITIERS POUR AGIR DEVANT LA COUR

56. À la suite du décès de M. Damato (requête 67556/13), ses héritiers ont informé la Cour de leur intention de maintenir la requête. Le Gouvernement ne s'est pas opposé à cette demande. Eu égard aux liens familiaux et juridiques des intéressés avec le requérant décédé et à leur intérêt légitime à poursuivre la procédure, la Cour accepte que les héritiers de M. Damato poursuivent la requête. Pour des raisons d'ordre pratique, la Cour continuera cependant à désigner M. Damato comme « le requérant ».

III. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

57. Le Gouvernement estime que la requête n° 67556/13 doit être déclarée irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes.

58. Il expose tout d'abord que les requérants du deuxième groupe ont introduit un recours devant le TAR de Sicile afin que celui-ci constate que la confiscation litigieuse ne pouvait pas avoir d'effets à leur égard, et argue que la procédure relative à ce recours était, à la date des dernières informations communiquées, toujours pendante en première instance (paragraphe 31 ci-dessus).

Il soutient aussi que les requérants en question auraient dû se prévaloir des dispositions des articles 1483 et 1476 du code civil, ce qui leur aurait permis, selon lui, d'être dédommagés par les vendeurs. À cet égard, il note que seuls M. Damato et M^{me} Lodato ont entamé une telle action et que cette procédure est encore pendante (paragraphe 32-34 ci-dessus).

59. Les requérants du deuxième groupe s'appuient sur la jurisprudence de la Cour selon laquelle un requérant n'est tenu qu'à l'utilisation d'un seul recours effectif. Ils estiment qu'en saisissant le juge de l'exécution, ils ont exercé le recours le plus adapté pour se plaindre des violations de la Convention, et qu'il ne peut leur être reproché de ne pas avoir fait aussi usage des voies de recours mentionnées par le Gouvernement.

60. La Cour rappelle que, si une personne a plusieurs recours internes à sa disposition, elle est en droit, aux fins de l'épuisement des voies de recours internes, d'en choisir un susceptible d'aboutir au redressement de son grief principal (*Nicolae Virgiliu Tănase c. Roumanie* [GC], n° 41720/13, § 177, 25 juin 2019 ; voir aussi, récemment, *Narbutas c. Lituanie*, n° 14139/21, § 164, 19 décembre 2023). En l'espèce, les requérants ont contesté la confiscation devant le juge de l'exécution, soulevant à cet égard les griefs qui font l'objet de la requête devant la Cour, et le Gouvernement ne soutient pas que ce recours était ineffectif.

61. En tout état de cause, les voies de droit invoquées par le Gouvernement paraissent ineffectives. En particulier, le recours devant le TAR a été déclaré irrecevable et le TAR lui-même a indiqué que l'action intentée par les requérants constituait la voie adéquate (paragraphe 31 ci-dessus).

62. Quant aux actions civiles, la Cour rappelle que dans des affaires concernant une privation de biens imputable aux autorités publiques, elle a jugé qu'il n'était pas nécessaire d'engager une action civile contre le vendeur (voir *Gladysheva c. Russie*, n° 7097/10, § 62, 6 décembre 2011 et *Atima Limited c. Ukraine*, n° 56714/11, § 32, 20 mai 2021). Par ailleurs, dans le cadre d'une procédure civile dirigée contre des vendeurs, les requérants n'auraient pas pu se plaindre de violations de la Convention de la part des autorités publiques, de sorte que ces recours étaient ineffectifs.

63. La Cour rejette donc l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 7 DE LA CONVENTION

64. Tous les requérants se plaignent de s'être vu infliger une peine qui, selon eux, n'était pas prévisible, et ce en l'absence de condamnation. Ils invoquent l'article 7 de la Convention, qui est ainsi libellé en ses passages pertinents en l'espèce :

« 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.

...»

A. Sur la recevabilité

1. Arguments des parties

a) Le Gouvernement

65. Pour ce qui concerne la requête n° 1986/09, le Gouvernement soutient que la confiscation en question est une sanction de nature administrative, et non pas une « peine », et que par conséquent l'article 7 n'est pas applicable.

66. Quant à la requête n° 67556/13, le Gouvernement argue que la confiscation litigieuse n'avait pas pour but de punir la conduite des requérants et que, dès lors, aucune peine ne leur a été infligée. Ils auraient uniquement subi, en leur qualité d'acheteurs des biens litigieux, les conséquences patrimoniales d'une mesure dirigée contre des vendeurs, et la confiscation serait donc, à leur égard, une mesure *in rem* et visant à prévenir d'autres infractions ainsi qu'à protéger le paysage. Ainsi, de l'avis du Gouvernement, la confiscation devrait s'analyser exclusivement sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1.

b) Les requérants

67. Les requérants rappellent la portée autonome de la notion de « peine ». Ils s'appuient essentiellement sur la décision *Sud Fondi S.r.l. et autres c. Italie* ((déc.) n° 75909/01, 30 août 2007), dans laquelle la Cour a conclu que la mesure en question s'analysait en une peine au sens de l'article 7 de la Convention.

68. Les requérants du deuxième groupe considèrent, en outre, que la confiscation avait un but punitif en ce que, d'après eux, elle ne visait pas à la réparation pécuniaire d'un préjudice mais avait pour objectif d'empêcher la répétition d'une infraction.

2. Appréciation de la Cour

69. Les principes généraux relatifs à la notion de « peine » aux fins de l'article 7 de la Convention ont été résumés dans l'arrêt *G.I.E.M. S.r.l. et autres c. Italie* [GC], n°s 1828/06 et 2 autres, §§ 210-233, 28 juin 2018).

70. La Cour y a considéré que la confiscation dont il est question s'analysait en une peine au sens de l'article 7 de la Convention, à l'égard non seulement des sujets qui avaient été accusés dans la procédure pénale, mais de tous les propriétaires des biens affectés par la mesure (*ibidem*, § 233).

71. Pour ce qui est des requérants du premier groupe, le Gouvernement n'a soumis aucun argument propre à convaincre la Cour de parvenir à une conclusion différente en l'espèce.

72. Quant aux requérants du deuxième groupe, la Cour prend note de l'argument du Gouvernement selon lequel ils n'auraient fait l'objet d'aucune mesure de nature pénale, mais auraient seulement subi les effets patrimoniaux d'une peine dirigée contre des vendeurs (paragraphe 66 ci-dessus).

73. La Cour ne partage toutefois pas cet avis. Elle note, en premier lieu, que les requérants du deuxième groupe étaient propriétaires d'une partie des biens confisqués et qu'ils ont donc directement subi les effets de la mesure litigieuse.

74. En second lieu, concernant la nature de la confiscation, la jurisprudence interne reconnaît désormais que la mesure constitue une « peine » au sens de l'article 7 aussi à l'égard des tiers, et que l'établissement de la responsabilité pénale de ceux-ci est le préalable nécessaire à son application (paragraphe 51 ci-dessus).

75. En l'espèce, la cour d'appel de Palerme a appliqué cette jurisprudence, confirmant la confiscation sur la base du constat que les éléments objectifs et subjectifs de l'infraction étaient réunis, et que les requérants avaient – par négligence – participé à la commission de l'infraction de lotissement illicite (paragraphe 29 ci-dessus). La Cour estime que ces éléments montrent que la mesure concernant le deuxième groupe de requérants avait un but punitif.

76. Autrement dit, il ne s'agit pas d'une situation – qui pourrait effectivement être indicative d'une mesure *in rem*, comme l'affirme le Gouvernement – où des acheteurs, non impliqués dans la commission de l'infraction, ont subi les effets patrimoniaux d'une peine imposée à des tiers, vendeurs, en raison du seul fait que le bien acheté procédait d'un lotissement illicite (situation qui pourrait être comparée à celle où le vendeur, après la délivrance, n'assure pas à l'acheteur la possession paisible de la chose vendue) ; au contraire, ils ont subi une peine parce qu'ils ont été considérés co-responsables du lotissement illicite qui avait précédé la délivrance de la chose vendue.

77. Compte tenu de ces considérations, la Cour ne voit pas de raison de s'écarter des conclusions auxquelles elle est parvenue dans l'arrêt *G.I.E.M. S.r.l. et autres* (précité, § 233) et conclut que la confiscation litigieuse s'analyse en une « peine » au sens de l'article 7 de la Convention à l'égard de tous les requérants.

78. La Cour rejette donc la thèse du Gouvernement et, constatant que les griefs ne sont pas manifestement mal fondés ni irrecevables pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, elle les déclare recevables.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

a) Les requérants du premier groupe

79. Les requérants du premier groupe se plaignent d'une violation de l'article 7 de la Convention pour deux raisons.

80. En première lieu, ils dénoncent un manque d'accessibilité et de prévisibilité de la loi incriminant le lotissement illicite. Ils estiment, en particulier, que l'article 30 § 1 du décret du Président de la République n° 380

de 2001 est formulé de manière vague, imprécise et indéterminée, et que les destinataires d'une telle norme ne peuvent pas savoir quelles conduites sont sanctionnées. Cela serait notamment le cas lorsque la conduite considérée comme illicite a été réalisée conformément à des autorisations émises par l'administration municipale.

81. À cet égard, les requérants du premier groupe expliquent qu'un permis de construire peut-être accordé soit d'emblée, soit à la suite de l'adoption d'un plan de lotissement, et qu'il incombe à la municipalité de vérifier, au cas par cas, si le permis de construire est suffisant pour la réalisation d'un nouveau bâtiment ou si un plan de lotissement est nécessaire. Rappelant qu'en l'espèce, la municipalité avait considéré qu'un permis de construire suffisait, ils considèrent que dans une telle situation l'application de l'infraction de lotissement illicite n'était pas prévisible.

82. En outre, lesdits requérants estiment que le caractère imprévisible de la loi pénale appliquée en l'espèce est également démontré par les éléments suivants : le fait que les conduites qui leur ont été initialement reprochées différeraient de celles débattues au cours du procès pénal, les avis divergents des experts concernant la destination des terrains et les démarches administratives nécessaires pour la construction, ainsi que les conclusions divergentes du tribunal de première instance et de la cour d'appel.

83. Ils ajoutent que l'imprévisibilité de la loi pénale résulte aussi du manque de clarté des normes d'urbanisme auxquelles elle se réfère.

84. En deuxième lieu, les requérants du premier groupe reprochent aux instances internes d'avoir appliqué une peine en l'absence de condamnation, rappelant que la confiscation leur a été infligée en dépit du prononcé d'un non-lieu pour cause de prescription. Ils soutiennent, d'une part, qu'une telle situation n'est pas conforme aux principes généraux en matière de responsabilité pénale tels que prévus par l'article 7 de la Convention et, d'autre part, que le droit interne ne prévoit pas la possibilité de recourir à une confiscation sans condamnation préalable.

b) Les requérants du deuxième groupe

85. Les requérants du deuxième groupe estiment que la loi sur le fondement de laquelle leurs biens immobiliers ont été confisqués n'était pas accessible et prévisible.

86. Ils exposent qu'ils ont acheté leurs habitations de bonne foi et qu'ils n'avaient aucune part de responsabilité dans la conduite reprochée aux requérants du premier groupe. Ils ajoutent qu'ils n'avaient connaissance d'aucune conduite illicite de la part de ceux-ci, et qu'ils ont déployé la diligence normalement requise d'un acheteur en recueillant toutes les informations nécessaires accessibles.

87. En particulier, ils soulignent qu'au moment de l'achat, les immeubles étaient inscrits au cadastre et avaient fait l'objet d'un permis de construire et

d'une attestation d'habitabilité, et que par ailleurs l'acte de vente a été signé devant un notaire, qui a garanti la régularité de la vente.

88. Ils soutiennent en outre qu'à l'époque, ils n'avaient aucun moyen de savoir que, par la suite, les juridictions internes établiraient que les terrains en question se trouvaient en zone agricole et non pas en zone blanche.

89. Les requérants du deuxième groupe considèrent par conséquent que les juridictions internes ont retenu leur mauvaise foi sur la base d'éléments aléatoires et leur ont imposé une obligation de vérification de la légalité des bâtiments qui, de leur avis, demandait une connaissance spécialisée et approfondie des lois d'urbanisme. Ils arguent par ailleurs qu'un expert a considéré que la conduite illicite était devenue manifeste avec le permis de construire du 25 février 2000, qui, précisent-ils, ne concernait pas leur immeuble.

90. Ils ajoutent que, même en admettant qu'ils aient commis une négligence dans l'achat des biens immobiliers, en tout état de cause une telle conduite n'était pas constitutive de l'infraction de lotissement illicite.

91. Enfin, ils se plaignent de ce que la confiscation leur a été imposée malgré l'absence de condamnation au pénal, dénonçant à cet égard une violation du principe selon lequel la responsabilité pénale est personnelle. Ils estiment que la jurisprudence interne a qualifié la confiscation en question de sanction administrative dans le seul but d'en rendre les tiers passibles.

c) Le Gouvernement

92. Pour ce qui est des requérants du premier groupe, le Gouvernement estime que la peine se fonde sur une base légale suffisamment prévisible. Il soutient, en particulier, que les requérants étaient conscients de l'illicéité de leur comportement ainsi que du fait que les constructions réalisées avaient une destination non conforme à celle prévue par le plan d'urbanisme.

93. Par ailleurs, le Gouvernement fait valoir que les requérants n'ont pas été acquittés sur le fond, mais qu'ils ont seulement bénéficié d'un non-lieu pour cause de prescription alors que, argue-t-il, les éléments subjectifs et objectifs de l'infraction de lotissement illicite avaient été constatés.

94. Quant aux requérants du deuxième groupe, le Gouvernement ayant conclu à l'inapplicabilité de l'article 7 de la Convention pour ce qui les concerne, il ne formule pas d'observations spécifiques sur le fond de leur grief.

2. Appréciation de la Cour

a) Principes généraux

i. Sur la prévisibilité de la loi pénale

95. Il découle du principe de la légalité des délits et des peines que la loi pénale doit définir clairement les infractions et les peines qui les répriment, de façon à être accessible et prévisible dans ses effets (*G.I.E.M. S.r.l. et*

autres, précité, § 242). Cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente, au besoin à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les tribunaux et le cas échéant après avoir recouru à des conseils éclairés, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale et quelle peine il encourt de ce chef (*Cantoni c. France*, 15 novembre 1996, § 29, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, *Del Río Prada c. Espagne* [GC], n° 42750/09, § 79, CEDH 2013, et *G.I.E.M. S.r.l. et autres*, précité, § 242). La portée de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires. La prévisibilité de la loi ne s'oppose pas à ce que la personne concernée soit amenée à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé (*Vasiliauskas c. Lituanie* [GC], n° 35343/05, § 157, CEDH 2015, et *Avis consultatif relatif à l'utilisation de la technique de « législation par référence » pour la définition d'une infraction et aux critères à appliquer pour comparer la loi pénale telle qu'elle était en vigueur au moment de la commission de l'infraction et la loi pénale telle que modifiée* [GC], demande n° P16-2019-001, Cour Constitutionnelle arménienne, § 61, 29 mai 2020).

96. Lorsqu'une interprétation sur un point donné est livrée pour la première fois lors d'un procès, il ne peut y avoir violation de l'article 7 de la Convention si le sens donné était prévisible et s'il cadre avec la substance de l'infraction (*Khodorkovskiy et Lebedev c. Russie (n° 2)*, nos 42757/07 et 51111/0, § 570, 14 janvier 2020, et *Avis consultatif n° P16-2019-001*, précité, § 62, et les références citées).

97. La tâche qui incombe à la Cour est, notamment, de s'assurer que, au moment où un accusé a commis l'acte qui a donné lieu aux poursuites et à la condamnation, il existait une disposition légale rendant l'acte punissable et que la peine imposée n'a pas excédé les limites fixées par cette disposition (*Del Río Prada*, précité, § 80, et références citées).

98. La Cour réaffirme qu'il ne lui incombe pas normalement de se substituer aux juridictions internes. Elle a pour tâche, aux termes de l'article 19 de la Convention, d'assurer le respect par les États contractants des engagements résultant pour eux de la Convention. Eu égard au caractère subsidiaire du système de la Convention, il ne lui appartient pas de connaître des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction, sauf si et dans la mesure où elles pourraient avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés par la Convention, et si l'appréciation à laquelle se sont livrées les juridictions nationales est manifestement arbitraire (*Kononov c. Lettonie* [GC], n° 36376/04, § 189, CEDH 2010, et *Vasiliauskas*, précité, § 160). Plus généralement, la Cour rappelle que c'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il appartient d'interpréter la législation interne (*Rohlena c. République tchèque* [GC], n° 59552/08, § 51, CEDH 2015, et *Jidic c. Roumanie*, n° 45776/16, § 83,

18 février 2020). La Cour rappelle en outre qu'elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes dans l'appréciation et la qualification juridique des faits (*Rohlena*, précité, § 51) ou de se prononcer sur la responsabilité pénale individuelle du requérant (*Kononov*, précité, § 187).

99. Toutefois, la Cour rappelle qu'elle doit jouir d'un pouvoir de contrôle plus large lorsque le droit protégé par une disposition de la Convention, en l'occurrence l'article 7, requiert l'existence d'une base légale pour l'infliction d'une condamnation et d'une peine. L'article 7 § 1 exige de la Cour qu'elle recherche en l'espèce si la condamnation du requérant reposait à l'époque pertinente sur une base légale. En particulier, elle doit s'assurer que le résultat auquel ont abouti les juridictions internes compétentes était en conformité avec l'article 7 de la Convention, peu important à cet égard qu'elle adopte une approche et un raisonnement juridiques différents de ceux développés par celles-ci. L'article 7 deviendrait sans objet si l'on accordait un pouvoir de contrôle moins large à la Cour (*Kononov*, précité, § 198, *Rohlena*, précité, § 52, et *Vasiliauskas*, précité, § 161).

100. En somme, sur le terrain de l'article 7 § 1 de la Convention, la Cour doit rechercher si, au moment où elle a été commise, l'action de l'intéressé constituait une infraction définie avec suffisamment d'accessibilité et de prévisibilité par le droit interne ou le droit international (*Korbely c. Hongrie* [GC], n° 9174/02, § 73, CEDH 2008, *Kononov*, précité, § 187, et *Vasiliauskas*, précité, § 162).

101. La Cour est d'avis que recourir à la technique de « législation par référence » pour incriminer des actions ou omissions n'est pas en soi incompatible avec les exigences de l'article 7 de la Convention (*avis consultatif n° P16-2019-001*, précité, § 74).

102. Pour être conforme à l'article 7 de la Convention, une loi pénale qui définit une infraction en ayant recours à la technique de « législation par référence » doit toutefois respecter les exigences générales relatives à la « qualité de la loi », c'est-à-dire qu'elle doit être suffisamment précise, accessible et prévisible dans son application (*ibidem*, § 72). Lues conjointement, la norme référente et la norme référée doivent permettre à la personne concernée de déterminer, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, quel comportement est propre à engager sa responsabilité pénale. Cette exigence vaut également lorsque la norme référée a dans l'ordre juridique concerné un rang hiérarchique ou un niveau d'abstraction plus élevés que la norme référente (*ibidem*, § 74). La manière la plus efficace de garantir la clarté et la prévisibilité d'une incrimination conçue sur ce modèle est de faire en sorte que la référence soit explicite et que la norme référente définisse les éléments constitutifs de l'infraction. En outre, les normes référées ne doivent pas étendre la portée de l'incrimination telle qu'elle est définie par la norme référente. En tout état de cause, il appartient à la juridiction nationale appliquant à la fois la norme référente et la norme référée

d'apprécier si l'engagement d'une responsabilité pénale était prévisible dans les circonstances de l'espèce (*ibidem*, § 74).

ii. Sur l'exigence d'un lien de nature intellectuelle

103. Une « peine » au sens de l'article 7 ne se conçoit en principe qu'à la condition qu'un élément de responsabilité personnelle dans le chef de l'auteur de l'infraction ait été établi. Il y a, en effet, corrélation entre le degré de prévisibilité d'une norme pénale et le degré de responsabilité personnelle de l'auteur de l'infraction. Ainsi l'article 7 exige, pour qu'il puisse y avoir punition, un lien de nature intellectuelle permettant précisément de déceler un élément de responsabilité dans la conduite de l'auteur matériel de l'infraction (*G.I.E.M. S.r.l. et autres*, précité, § 242, et *Sud Fondi S.r.l. et autres c. Italie*, n° 75909/01, § 116, 20 janvier 2009). Pour autant, cette exigence ne fait pas obstacle à certaines formes de responsabilité objective opérant à travers des présomptions de responsabilité, à condition que celles-ci respectent la Convention. En particulier, une présomption ne doit pas avoir pour effet de priver une personne de toute possibilité de se disculper par rapport aux faits mis à sa charge (*G.I.E.M. S.r.l. et autres*, précité, § 243, et *Yüksel Yalçınkaya c. Türkiye* [GC], n° 15669/20, § 242, 26 septembre 2023).

104. Une autre conséquence d'importance capitale découle du principe de légalité en droit pénal : l'interdiction de punir une personne alors que l'infraction a été commise par une autre. En effet, s'il est vrai que toute personne doit pouvoir établir à tout moment, sur la base de lois précises et claires, ce qui est permis et ce qui est interdit, l'on ne saurait concevoir alors un système qui punisse ceux qui ne sont pas responsables, car un tiers l'a été (*G.I.E.M. S.r.l. et autres*, précité, §§ 271 et 272).

iii. Sur l'application d'une peine en l'absence d'une condamnation formelle

105. Il ressort également des principes susmentionnés que l'article 7 s'oppose à ce qu'une sanction de nature pénale puisse être imposée à un individu sans que soit établie et déclarée au préalable sa responsabilité pénale personnelle. Sans cela, la présomption d'innocence garantie par l'article 6 § 2 de la Convention serait, elle aussi, méconnue (*G.I.E.M. S.r.l. et autres*, précité, § 251).

106. Toutefois, il n'est pas obligatoire que la déclaration de responsabilité pénale requise soit énoncée dans un jugement pénal condamnant formellement l'accusé (*ibidem*, § 252). En effet, le respect de l'article 7 n'exige pas que tout litige relevant de cet article doive nécessairement être traité dans le cadre d'une procédure pénale au sens strict. En ce sens, l'applicabilité de cette disposition n'a pas pour effet d'imposer la « criminalisation » par les États de procédures que, dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, ils ne font pas relever du droit pénal au sens strict (*ibidem*, § 253). En outre, l'article 7 ne requiert pas toujours une déclaration

formelle de responsabilité pénale envers la personne sanctionnée (*ibidem*, § 261).

107. Sur la base de ces principes, dans l'affaire *G.I.E.M. S.r.l. et autres* (précité) la Cour s'est interrogée sur le point de savoir si l'imposition d'une confiscation aux requérants, qui n'avaient pas été formellement condamnés pour l'infraction de lotissement illicite, était compatible avec l'article 7 de la Convention (*ibidem*, § 258).

108. Pour ce qui concerne le requérant (M. Gironda) qui avait fait l'objet de poursuites pénales mais pour lequel l'infraction était prescrite, la Cour a estimé qu'il fallait tenir compte, d'une part, de l'importance d'assurer l'État de droit et la confiance des justiciables dans la justice, et, d'autre part, de l'objet et du but du régime appliqué par les juridictions italiennes, visant à lutter contre l'impunité qui résulte de ce que, par l'effet combiné d'infractions complexes et de délais de prescription relativement courts, les auteurs de telles infractions échapperaient systématiquement aux poursuites et, surtout, aux conséquences de leurs méfaits (*ibidem*, § 260). La Cour a considéré qu'elle ne pouvait pas faire abstraction de ces considérations dans l'application de l'article 7, pour autant que les juridictions aient agi dans le strict respect des droits de la défense consacrés par l'article 6 de la Convention. Elle a donc conclu que, lorsque les juridictions saisies constatent la réalisation de tous les éléments de l'infraction de lotissement illicite tout en concluant au non-lieu, en raison de la seule prescription, ces constatations s'analysent, en substance, en une condamnation au sens de l'article 7, lequel en pareil cas n'est pas violé (*ibidem*, § 261).

109. Quant aux sociétés requérantes, qui n'avaient pas été poursuivies et n'étaient pas parties à la procédure pénale, la Cour a constaté qu'elles ne pouvaient pas avoir fait l'objet d'une déclaration de responsabilité préalable (*ibidem*, § 257). En outre, rien ne donnait à croire qu'elles étaient de mauvaise foi, puisque les biens ne leurs avaient pas été transférés par les inculpés. La Cour a donc conclu que les autorités leurs avaient appliqué une sanction pour des agissements de tiers, en violation de l'article 7 de la Convention (*ibidem*, §§ 272-274).

b) Application en l'espèce

i. Concernant les requérants du premier groupe

α) Sur la prévisibilité de la loi

110. Les requérants du premier groupe se plaignent, en premier lieu, d'un manque d'accessibilité et de prévisibilité de la loi pénale établissant l'infraction de lotissement illicite, car les conduites sanctionnées ainsi que les normes d'urbanisme auxquelles la loi se réfère seraient, de leur avis, excessivement vagues et imprécises (paragraphe 80-83 ci-dessus). Ils se reportent, à cet égard, à l'article 30 § 1 du décret du Président de la République n° 380 de 2001 (paragraphe 41 ci-dessus). La Cour observe

toutefois que leurs arguments peuvent tout autant s'appuyer sur l'article 18 § 1 de la loi n° 47 de 1985, qui était en vigueur à l'époque des faits de la présente affaire et dont le texte est en substance le même que celui de la disposition citée (paragraphe 12 et 38 ci-dessus).

111. La Cour relève que l'article 18 § 1 de la loi n° 47 de 1985 sanctionnait des conduites prenant diverses formes, tels un commencement d'ouvrage, un fractionnement, une vente, ou des actes équivalents, et aboutissant à une transformation urbanistique des terrains contraire aux plans d'urbanisme ou aux lois de l'État ou des régions, ou dépourvue de l'autorisation requise (paragraphe 38 ci-dessus). Il s'agit donc d'une disposition conçue selon la technique de « législation par référence » (paragraphe 101-102 ci-dessus).

112. Concernant le contenu de la disposition, la Cour estime que les comportements constitutifs de l'infraction sont définis de manière suffisamment précise, compte tenu du fait que la disposition elle-même en fournit des exemples et qu'ils ont par ailleurs donné lieu à une jurisprudence abondante (paragraphe 38 et 39 ci-dessus). Par ailleurs, les actes de construction, fractionnement et vente d'immeubles auxquels les requérants du premier groupe se sont livrés sont clairement compris parmi les conduites visées.

113. Quant à la référence, figurant dans l'article 18 § 1 de la loi n° 47 de 1985, aux plans d'urbanisme, aux lois de l'État ou des régions et aux autorisations requises, la Cour note qu'il s'agit d'une formulation large qui n'indique pas de manière précise les lois ou les actes de l'administration concernés. Si cela ne suffit pas, en soi, pour conclure à l'imprévisibilité d'une telle loi, la Cour estime devoir examiner avec une rigueur particulière si dans les circonstances de l'espèce les normes référées étaient suffisamment accessibles et prévisibles.

114. À cet égard, la Cour note que la norme urbanistique appliquée en l'espèce n'a pas été toujours décrite de manière cohérente par les autorités internes saisies de l'affaire. En particulier, l'acte de saisie fait référence au régime des zones blanches et à l'absence de planification publique (paragraphe 11 ci-dessus) ; l'acte d'accusation quant à lui souligne le dépassement de la limite de constructibilité de 0,03 m³ par mètre carré, ainsi que l'absence de plan de lotissement et l'illicéité des permis de construire (paragraphe 12 ci-dessus) ; le tribunal de Marsala et la cour d'appel de Palerme se sont référés au plan d'urbanisme qui indiquait que les terrains avaient une destination agricole (paragraphe 13 et 15 ci-dessus) ; la Cour de cassation, enfin, a en premier lieu fait mention de la même destination agricole, ajoutant cependant que, même à supposer que les terrains fussent soumis au régime des zones blanches, celui-ci n'avait pas été respecté (paragraphe 17 ci-dessus).

115. La Cour prend acte des arguments des requérants du premier groupe selon lesquels de telles variations dans l'identification de la norme violée

peuvent avoir créé une certaine confusion au cours de la procédure (paragraphe 82 ci-dessus). Cependant, ce qu'elle doit examiner aux fins de l'article 7 de la Convention n'est pas la cohérence des décisions internes ou la concordance de la condamnation finale avec l'acte d'accusation, mais la prévisibilité de la loi appliquée par la décision interne définitive (paragraphe 98-100 ci-dessus).

116. Elle estime donc devoir établir si l'un au moins des deux régimes urbanistiques – la destination agricole, ou le régime de zone blanche – qui fondaient alternativement, selon la Cour de cassation, le constat de l'infraction, était suffisamment accessible et prévisible.

117. La Cour est d'avis qu'il n'est pas nécessaire, à cette fin, de se pencher sur la prévisibilité de la destination agricole, laquelle a été établie par les juridictions pénales au terme d'un raisonnement complexe (paragraphe 13 et 15 ci-dessus). Elle considère qu'en tout état de cause les requérants du premier groupe pouvaient prévoir que les terrains étaient soumis au moins aux limites de constructibilité imposées pour les zones blanches, vu que tous les actes de l'administration municipale l'indiquaient (paragraphe 5 et 9 ci-dessus). Elle note que les intéressés n'expliquent d'ailleurs pas pourquoi l'application de ce régime aurait été imprévisible.

118. La Cour estime donc que l'application du régime des zones blanches, invoquée à titre subsidiaire par la Cour de cassation, était en l'espèce suffisamment prévisible.

119. La Cour de cassation a clairement indiqué, dans son arrêt, que la conduite des requérants était contraire à ce régime, et il n'appartient pas à la Cour de remettre en cause cette affirmation, qui, du reste, n'est pas expressément contestée par les intéressés. Au demeurant, aux yeux de la Cour, l'affirmation en question ne semble pas arbitraire, dès lors que le fractionnement et la vente d'un immeuble avec une petite portion de terrain, ainsi que la construction successive de bâtiments à des fins résidentielles et/ou touristiques, paraissent difficilement compatibles avec les limites de constructibilité en zones blanches et une absence de plan d'urbanisme (paragraphe 42 ci-dessus).

120. Concernant, enfin, l'argument des requérants du premier groupe selon lequel l'infraction était imprévisible au regard des autorisations municipales (paragraphe 80 et 81 ci-dessus), la Cour se bornera à souligner que les juridictions internes ont constaté que les permis de construire n'avaient pas été respectés (paragraphe 15 ci-dessus).

121. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que les dispositions prévoyant l'infraction de lotissement illicite étaient, en l'espèce, suffisamment prévisibles.

β) Sur la confiscation en l'absence de condamnation formelle

122. Les requérants du premier groupe se plaignent aussi d'avoir subi une peine en l'absence d'une condamnation formelle, rappelant que l'infraction avait été déclarée prescrite (paragraphe 84 ci-dessus).

123. À cet égard, la Cour note que les juridictions internes ont constaté que tous les éléments de l'infraction de lotissement illicite étaient constitués, tout en concluant au non-lieu en raison de la seule prescription (paragraphe 15 ci-dessus). Elle estime que ces constatations s'analysent, en substance, en une condamnation au sens de l'article 7 de la Convention.

124. Dans ces circonstances, la Cour ne voit pas de raison de s'écarter des conclusions auxquelles elle est parvenue dans l'affaire *G.I.E.M. S.r.l. et autres*, précité (paragraphe 108 ci-dessus). En outre, les requérants du premier groupe ont bénéficié d'une procédure contradictoire et ne se plaignent d'aucune violation de leurs droits de la défense.

125. Par ailleurs, le prononcé de la confiscation nonobstant la déclaration de non-lieu pour prescription était prévisible au regard du droit interne vu que, selon la jurisprudence majoritaire de l'époque, cette mesure était applicable indépendamment d'une condamnation au pénal (paragraphe 44 ci-dessus).

γ) Conclusion

126. Compte tenu des considérations qui précèdent, la Cour conclut qu'il n'y a pas eu violation de l'article 7 de la Convention à l'égard des requérants du premier groupe.

ii. Concernant les requérants du deuxième groupe

127. Pour ce qui est des requérants du deuxième groupe, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire de se pencher sur leurs allégations concernant l'imprévisibilité de l'infraction ou l'appréciation de leur bonne foi (paragraphes 85-90 ci-dessus), compte tenu des considérations suivantes.

128. La Cour note que les requérants du deuxième groupe ont subi une peine malgré le fait qu'ils n'avaient pas participé au procès pénal et n'avaient jamais été formellement accusés d'une quelconque infraction.

129. Leur situation diffère donc de celle des requérants du premier groupe, qui ont participé à la procédure pénale et n'ont pas été formellement condamnés en raison de la seule prescription (paragraphe 123 ci-dessus). Elle se distingue également de la situation des sociétés requérantes dans l'affaire *G.I.E.M. S.r.l. et autres* (précité), pour lesquelles la question de la bonne foi n'avait pas été examinée par les juridictions internes (paragraphe 109 ci-dessus). En l'espèce, les juridictions nationales ont estimé que les requérants du deuxième groupe n'étaient pas de bonne foi et que tous les éléments de l'infraction étaient réunis à leur égard (paragraphe 29 ci-dessus).

Il s'ensuit que les requérants du deuxième groupe n'ont pas été sanctionnés pour des agissements de tiers, mais pour leur propre conduite.

130. La Cour considère que les constatations des juridictions internes s'analysent, en substance, en une condamnation (voir, *mutatis mutandis*, paragraphe 108 ci-dessus). Il reste maintenant à déterminer si, bien que cette condamnation « substantielle » ait été prononcée par le juge de l'exécution, elle pouvait néanmoins fonder l'application d'une peine.

131. La Cour note que le prononcé d'une confiscation sur la base d'un constat de responsabilité substantiel dans le cadre d'un incident d'exécution découle des développements jurisprudentiels qui ont fait suite à ses arrêts dans les affaires *Sud Fondi S.r.l. et autres* et *G.I.E.M. S.r.l. et autres* (tous deux précités). Aux yeux de la Cour, il s'agit donc d'une solution qui a été adoptée en vue de concilier le régime interne – selon lequel la confiscation, n'étant pas une sanction pénale, pouvait être ordonnée à l'égard de tiers acheteurs indépendamment d'une condamnation au pénal (paragraphe 44 et 48 ci-dessus) – avec la qualification de « peine » constatée par la Cour (paragraphe 51 ci-dessus). Tout en appréciant cet effort, la Cour doit cependant examiner si la solution dégagée par la jurisprudence interne est compatible avec les exigences de l'article 7.

132. À cet égard, elle rappelle que l'article 7 s'oppose à ce qu'une sanction de nature pénale puisse être infligée à un individu sans que soit établie et déclarée au préalable sa responsabilité pénale (*G.I.E.M. S.r.l. et autres*, précité, § 251). Or, en l'espèce, le constat de responsabilité par le juge de l'exécution a eu lieu, sur la base d'une demande introduite par les requérants, postérieurement à l'imposition de la peine, laquelle était intervenue à l'issue d'un procès auquel les intéressés n'avaient pas participé (paragraphe 23 ci-dessus). De l'avis de la Cour, l'établissement d'une responsabilité pénale *a posteriori* et dans le cadre d'une procédure résultant de la seule initiative de l'intéressé – outre qu'il pose des doutes sérieux quant au respect de la présomption d'innocence – ne saurait passer pour une condamnation préalable justifiant l'imposition d'une peine.

133. La Cour constate, de plus, que l'application d'une peine à des tiers acheteurs sur la base d'un constat « substantiel » de responsabilité émis dans le cadre d'un incident d'exécution ne répond pas à l'exigence d'assurer l'État de droit et la confiance des justiciables dans la justice, ni à celle d'éviter une situation d'impunité de responsables de l'infraction (voir, *a contrario*, *G.I.E.M. S.r.l. et autres*, précité, § 260). En fait, rien n'empêche les autorités internes, si elles estiment que les acheteurs des biens sont également responsables de l'infraction de lotissement illicite, de les poursuivre pénalement, soit conjointement avec les vendeurs (ce qui paraît cohérent avec la notion de lotissement illicite de type juridique, dont le comportement des acheteurs de mauvaise foi est considéré comme un élément constitutif – paragraphes 29 et 39 ci-dessus), soit séparément mais, en tout cas, par une

procédure pénale préalable à l'imposition d'une quelconque peine, et aboutissant éventuellement à l'application de celle-ci.

134. Au demeurant, la Cour note que, dans l'arrêt *G.I.E.M. S.r.l. et autres* (précité, § 261), elle a subordonné la possibilité de fonder l'application d'une peine sur un constat seulement substantiel de responsabilité au strict respect des droits de la défense consacrés par l'article 6 de la Convention. Or, s'il est vrai que les requérants du deuxième groupe ont pu se défendre devant le juge de l'exécution, la Cour note qu'aucun chef d'accusation n'a jamais été formulé, ce qui est incompatible avec le droit d'être informé d'une manière détaillée de la nature et de la cause de l'accusation, consacré par l'article 6 § 3, alinéa a), de la Convention ; en effet, les requérants du deuxième groupe n'ont pas même été informés que le procès pénal s'était conclu par l'application d'une peine à leur encontre, circonstance qu'ils ont appris de manière informelle (paragraphe 23 ci-dessus). En outre, dans le cadre de la procédure d'exécution, ils ne pouvaient pas invoquer de griefs concernant les éléments constitutifs de l'infraction de lotissement illicite (paragraphe 29 ci-dessus). Leurs possibilités de défense étaient donc sérieusement limitées, en comparaison des arguments qu'ils auraient pu soulever s'ils avaient participé au procès pénal.

135. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que : (a) lorsque les autorités internes considèrent que les acheteurs des biens sont, conjointement avec les vendeurs, responsables de la commission de l'infraction pénale de lotissement illicite, et estiment comme en l'espèce qu'il convient de leur imposer une peine (paragraphe 74 et 75 ci-dessus), elles doivent le faire à la suite d'un constat préalable de responsabilité opéré dans le cadre d'une procédure, conjointe ou séparée à celle engagée contre les vendeurs, qui respecte les garanties prévues par le volet pénal de l'article 6 ; (b) si, en revanche, les autorités internes sont d'avis qu'il ne se justifie pas de poursuivre pénalement les acheteurs des biens résultant d'une opération de lotissement illicite, l'application d'une peine à leur égard et l'établissement *a posteriori* de leur responsabilité pénale ne sont également pas justifiés ; (c) les autorités internes restent libres d'utiliser, le cas échéant, d'autres instruments de nature non pénale afin de rétablir l'aménagement du territoire prévu par la loi (voir, *mutatis mutandis*, *Longo c. Italie* (déc.), n° 35780/18, §§ 60-69, 27 août 2024). La Cour a d'ailleurs déjà jugé que des mesures n'ayant pas une nature pénale peuvent être imposées malgré le fait que l'intéressé n'a pas participé au procès pénal, pourvu qu'il ait une possibilité raisonnable de se défendre devant les autorités internes après la conclusion de celui-ci (*The J. Paul Getty Trust et autres c. Italie*, n° 35271/19, § 313, 2 mai 2024, et *Zaghini c. Saint-Marin*, n° 3405/21, § 67, 11 mai 2023). La Cour rappelle qu'elle a admis que des mesures peuvent être appliquées, en tant que mesures *in rem*, à des tiers acheteurs qui n'ont pas été considérés comme co-responsables de l'infraction, dès lors qu'elles ne sont que les conséquences patrimoniales de la peine infligée aux vendeurs, et ne

s'apparentent pas à des mesures de nature pénale qui seraient imposées auxdits acheteurs (paragraphe 76 ci-dessus).

136. La Cour conclut donc que l'application d'une peine aux requérants du deuxième groupe sans qu'ils aient participé au procès pénal ni fait l'objet d'une condamnation préalable, et sur la base d'un constat substantiel de responsabilité opéré dans le cadre d'un incident d'exécution, n'était pas compatible avec les exigences de l'article 7 de la Convention.

137. Il y a donc eu violation de l'article 7 de la Convention à l'égard des requérants du deuxième groupe.

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

138. Les requérants considèrent que la confiscation de leurs biens était illégale et disproportionnée. Ils invoquent l'article 1 du Protocole n° 1, qui est 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 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. »

A. Sur la recevabilité

139. La Cour constate que les griefs ne sont pas manifestement mal fondés au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'ils ne se heurtent à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de les déclarer recevables.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

a) Les requérants du premier groupe

140. Les requérants du premier groupe considèrent, tout d'abord, que la confiscation litigieuse constituait une privation de propriété dépourvue de base légale. Ils soutiennent que la disposition pénale sur laquelle elle était fondée n'était pas prévisible, réitérant en substance les arguments qu'ils ont précédemment exposés sous l'angle de l'article 7 (paragraphe 79-84 ci-dessus).

141. Pour ce qui concerne ensuite la proportionnalité de la mesure, ils arguent que c'est l'administration municipale qui, en leur octroyant les permis de construire, les a induits à croire qu'ils avaient le droit de bâtir, et

estiment paradoxal, dans un tel contexte, que ce soit également elle qui devienne propriétaire des biens confisqués.

142. En outre, les requérants du premier groupe sont d'avis que la confiscation était disproportionnée, en ce qu'elle portait sur la totalité de leur terrain, d'une superficie approximative, selon eux, de 100 000 m², et non pas seulement sur les lots sur lesquels les constructions avaient été bâties, lesquels, d'après eux, couvraient une superficie approximative de 300 m².

b) Les requérants du deuxième groupe

143. Les requérants du deuxième groupe dénoncent eux aussi un défaut de prévisibilité de la base légale de la mesure de confiscation de leurs biens, estimant, à cet égard, qu'ils ont subi une mesure pénale alors même qu'ils n'avaient pas participé à la procédure pénale et n'avaient pas été condamnés.

144. Ils soutiennent en outre que la confiscation était disproportionnée. Ils considèrent, tout d'abord, qu'ils étaient des tiers de bonne foi, et reprochent aux juridictions internes de ne pas avoir correctement apprécié cet aspect du litige, se référant, sur ce point, aux arguments invoqués par eux concernant l'article 7 (paragraphe 85-90 ci-dessus).

145. Alléguant, ensuite, qu'ils ont été privés de leurs biens en l'absence de toute indemnisation, ils en déduisent que la mesure litigieuse n'était pas proportionnée au but de mise en conformité du terrain à l'usage prévu par les lois d'urbanisme.

146. De plus, selon eux, il est paradoxal que la commune ayant délivré le permis de construire acquière pour finir les biens, tirant ainsi bénéfice d'une situation d'illégalité.

c) Le Gouvernement

147. Se reportant aux arguments développés sous l'angle de l'article 7 de la Convention (paragraphe 92-94 ci-dessus), le Gouvernement soutient que l'ingérence dans le droit au respect des biens des requérants avait une base légale suffisamment prévisible.

148. Par ailleurs, de l'avis du Gouvernement, la mesure litigieuse répondait à plusieurs objectifs : non seulement sanctionner la violation de normes d'urbanisme, mais aussi éviter la réitération de l'infraction de lotissement illicite et contrer le phénomène connu sous le nom de « consommation d'espaces », afin d'assurer la protection du territoire et du paysage.

149. Quant à la proportionnalité de ladite mesure, le Gouvernement estime, concernant les requérants du premier groupe, qu'il était justifié d'ordonner la confiscation de la totalité du terrain illicitement loti, et non pas seulement de la portion de celui-ci sur lequel des bâtiments avaient été construits. Il considère qu'en tout état de cause la confiscation n'a pas frappé de manière indiscriminée l'ensemble des propriétés des requérants.

150. Pour ce qui est des requérants du deuxième groupe, le Gouvernement est d'avis que les juridictions internes ont examiné le critère de bonne foi de manière approfondie. Il argue, sur ce point, qu'il n'appartient pas à la Cour de remettre en cause cette question, et soutient en outre que les intéressés avaient la possibilité d'engager une action civile contre des vendeurs, sur le fondement des articles 1476 et 1483 du code civil (paragraphe 53 ci-dessus), en vue d'obtenir un dédommagement pour la perte de propriété.

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Sur l'existence et la nature de l'ingérence**

151. La Cour constate qu'il ne prête pas à controverse entre les parties que la confiscation des terrains et des bâtiments des requérants constitue une ingérence dans la jouissance de leur droit au respect des biens protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 (*G.I.E.M. S.r.l. et autres*, précité, §§ 287 et 288 – paragraphe 66 ci-dessus).

152. Elle rappelle en outre avoir déjà considéré par le passé qu'il n'est pas nécessaire de déterminer s'il s'agit d'une mesure de réglementation de l'usage de biens ou d'une peine dès lors que, dans un cas comme dans l'autre, c'est le deuxième paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1 qui s'applique (*ibidem*, §§ 290 et 291).

153. La Cour rappelle également que, pour répondre aux exigences inhérentes à cet article, l'ingérence doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être proportionnée à ce but (*Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, §§ 108-114, CEDH 2000-I).

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

154. L'article 1 du Protocole n° 1 exige en effet qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect de biens ait, tout d'abord, une base légale. Le principe de légalité présuppose également que les normes du droit interne répondent à certaines exigences de qualité. À cet égard, il convient de noter que le terme « loi » (« law ») figurant à l'article 1 du Protocole n° 1 renvoie au même concept que lorsqu'il est utilisé dans le reste de la Convention. Il s'ensuit que les normes de droit sur lesquelles se fonde l'ingérence doivent être suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application (*Lekić c. Slovénie* [GC], n° 36480/07, §§ 94 et 95, 11 décembre 2018). En outre, la Cour a déjà précisé par le passé que la prévisibilité de la loi s'appréciait au moment où l'ingérence en question avait eu lieu (*The J. Paul Getty Trust et autres*, précité, § 306).

155. En l'espèce, la mesure litigieuse se fondait sur les dispositions des articles 18 et 19 de la loi n° 47 du 28 février 1985 (paragraphe 38-40 ci-dessus). La Cour a déjà constaté que l'infraction de lotissement illicite prévue par l'article 18 était en l'espèce suffisamment prévisible

(paragraphe 121 ci-dessus), et elle ne voit aucune raison pour conclure différemment sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1.

156. Quant à la sanction de confiscation, l'article 19 de la même loi prévoyait explicitement qu'il s'agissait d'une mesure obligatoire en cas d'arrêt définitif du juge pénal établissant qu'il y avait eu lotissement illicite (paragraphe 40 ci-dessus). Selon la jurisprudence majoritaire au moment de l'application de la mesure litigieuse en l'espèce (soit à la date du 22 mai 2007 – paragraphe 15 ci-dessus), pareille sanction s'imposait sur la base de la seule contrariété de la situation du bien avec les lois internes, et ce indépendamment d'une condamnation et de la vente à des tiers (paragraphe 44 et 48 ci-dessus). Au demeurant, les évolutions jurisprudentielles qui ont eu lieu alors que la procédure était en cours étaient sans incidence sur la possibilité d'ordonner la confiscation en cas de prescription de l'infraction, ainsi qu'à l'endroit de tiers acheteurs de mauvaise foi (paragraphe 45 et 49 ci-dessus).

157. La Cour estime donc que la mesure de confiscation se fondait, du moins pour ce qui concerne les requérants du premier groupe, sur une base légale suffisamment prévisible.

158. Quant à la question de savoir si la violation de l'article 7 constatée à l'égard des requérants du deuxième groupe (paragraphe 137 ci-dessus) a automatiquement entraîné un défaut de base légale de la confiscation litigieuse et, partant, une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 dans leur chef à ce titre, la Cour considère qu'il n'est pas nécessaire de se prononcer sur ce point, compte tenu des conclusions ci-dessous sur la proportionnalité de la mesure (*G.I.E.M. S.r.l. et autres*, précité, § 294).

c) Sur le but de l'ingérence

159. La Cour note que le Gouvernement invoque plusieurs objectifs, qui visent tous à la protection du territoire et du paysage (paragraphe 148 ci-dessus). La Cour a déjà reconnu par le passé la légitimité des politiques d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement (*G.I.E.M. S.r.l. et autres*, précité, § 295, et *Depalle c. France* [GC], n° 34044/02, § 84, CEDH 2010), et elle estime donc que l'ingérence en cause poursuivait un but d'intérêt général.

d) Sur la proportionnalité de l'ingérence

i. Principes généraux

160. Dans l'affaire *G.I.E.M. S.r.l. et autres*, la Cour a établi qu'il pouvait être pris en compte, aux fins de l'appréciation du caractère proportionné d'une mesure de confiscation pour lotissement illicite, les éléments suivants : la possibilité d'adopter des mesures moins contraignantes, telles que la démolition des ouvrages non conformes aux dispositions pertinentes ou l'annulation du projet de lotissement ; le caractère illimité de la sanction,

résultant du fait qu'elle peut inclure indifféremment des zones bâties et non bâties et même des zones appartenant à des tiers ; le degré de faute ou d'imprudence du requérant ou, à tout le moins, le rapport entre sa conduite et l'infraction litigieuse ; le respect des obligations procédurales, notamment la possibilité pour le requérant d'exposer sa cause aux autorités compétentes afin de contester effectivement la mesure de confiscation (*G.I.E.M. S.r.l. et autres*, précité, §§ 301 et 302).

161. Elle a également conclu que l'application automatique prévue – sauf pour les tiers de bonne foi – par la loi italienne en cas de lotissement illicite s'accordait mal avec lesdits principes, dans la mesure où elle ne permettait pas au juge d'évaluer quels étaient les instruments les plus adaptés aux circonstances spécifiques de l'espèce et, plus généralement, d'effectuer une mise en balance entre le but légitime sous-jacent et les droits des intéressés touchés par ladite sanction (*ibidem*, § 303).

162. En outre, la Cour a examiné à plusieurs reprises la proportionnalité d'une mesure de confiscation de biens d'individus autres que ceux qui avaient été condamnés au pénal. Dans ces affaires, elle a pris en compte les éléments suivants : si les autorités avaient eu égard au degré de faute ou de prudence de l'intéressé ou, pour le moins, au rapport entre sa conduite et l'infraction commise (voir, entre autres, *Korshunova c. Russie*, n° 46147/19, § 36, 6 septembre 2022, et *Yaşar c. Roumanie*, n° 64863/13, § 60, 26 novembre 2019) ; si la procédure qui s'était déroulée dans l'ordre juridique interne offrait au requérant, compte tenu de la gravité de la mesure susceptible d'être imposée, une occasion adéquate d'exposer sa cause aux autorités compétentes, en arguant, le cas échéant, d'une illégalité ou de l'existence de comportements arbitraires ou déraisonnables (*S.C. Service Benz Com S.R.L. c. Roumanie*, n° 58045/11, § 29, 4 juillet 2017, et *Ünspeđ Paket Servisi SaN. Ve TiC. A.Ş. c. Bulgarie*, n° 3503/08, § 38, 13 octobre 2015) ; la diligence des autorités internes (*Korshunova*, précité, § 38) ; et la possibilité d'agir contre la personne responsable de l'infraction pour obtenir un dédommagement (*Korshunova*, précité, § 41, *S.C. Service Benz Com S.R.L.*, précité, §§ 37-43, et *Sulejmani c. l'ex-République yougoslave de Macédoine*, n° 74681/11, § 41, 28 avril 2016).

ii. *Application en l'espèce*

α) Concernant les requérants du premier groupe

163. Les requérants du premier groupe estiment que la mesure est disproportionnée principalement pour deux raisons : l'administration municipale aurait bénéficié de la confiscation alors même qu'elle avait initialement autorisé la construction des bâtiments (paragraphe 141 ci-dessus), et la confiscation ne portait pas seulement sur les terrains bâtis, mais sur la totalité des terrains leur appartenant (paragraphe 142 ci-dessus).

164. Pour ce qui est du premier argument, la Cour note que l'autorisation de construction délivrée par la municipalité concernait non pas des bâtiments résidentiels-touristiques, mais des habitations rurales (paragraphe 5 et 9 ci-dessus), prescription que les requérants du premier groupe n'ont pas respectée (paragraphe 15 ci-dessus). La Cour estime donc que l'imposition d'une mesure de confiscation n'était pas en contradiction avec le comportement de l'administration.

165. Concernant le deuxième argument, la Cour reconnaît que, à la suite des arrêts *Sud Fondi et autres* et *G.I.E.M. S.r.l. et autres* (tous deux précités), la jurisprudence interne a connu une évolution avec l'introduction, dans une certaine mesure, d'un examen *in concreto* de la proportionnalité de la confiscation (paragraphe 46 et 47 ci-dessus). Cependant, la présente affaire est antérieure à l'évolution jurisprudentielle en question et, conformément à celle qui prévalait à l'époque, il n'y a eu de la part des juridictions internes aucune appréciation de la proportionnalité de la mesure. En particulier, les juges internes n'ont pas expliqué pourquoi il était nécessaire de confisquer de manière indiscriminée toutes les parcelles de terrain mentionnées dans les permis de construire, pour une superficie d'environ 97 000 m², alors que les bâtiments construits et vendus à des fins touristiques occupaient une superficie inférieure à 300 m², et que même la superficie qui aurait dû y être rattachée, selon le régime des zones blanches, était sensiblement inférieure (paragraphe 5 et 9 ci-dessus).

166. La Cour n'exclut pas que, dans certaines circonstances, la confiscation d'un terrain excédant la seule superficie effectivement bâtie puisse être justifiée, compte tenu également de l'ample marge d'appréciation reconnu à l'État dans ce domaine (*G.I.E.M. S.r.l. et autres*, précité, § 293) et de l'exigence de préserver l'affectation de terrains aux bâtiments, imposée par les normes d'urbanisme enfreintes en l'espèce (paragraphe 42 ci-dessus), ou l'indivisibilité des terrains en tout cas nécessaire pour respecter leur destination ou d'autres règles d'urbanisme. Cependant, en l'absence de toute motivation à cet égard dans les décisions internes, la Cour ne peut spéculer sur les raisons qui ont conduit les autorités nationales à prononcer la confiscation d'une superficie de 97 000 m². Elle ne peut donc que conclure au caractère disproportionné de celle-ci.

167. À la lumière de ce qui précède, la Cour considère que l'État n'a pas ménagé un juste équilibre entre les intérêts publics et privés en jeu et que les requérants du premier groupe ont dû supporter une charge excessive et exorbitante. Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à leur égard.

β) Concernant les requérants du deuxième groupe

168. La Cour note tout d'abord que la confiscation imposée aux requérants du deuxième groupe ne portait que sur des biens résultant directement de l'infraction de lotissement illicite.

169. Elle note, par ailleurs, que les requérants du deuxième groupe avaient la possibilité d'agir contre les vendeurs afin de demander un dédommagement pour la perte de propriété des biens. En effet, M. Damato et M^{me} Lodato ont introduit une telle action et ont, à ce stade, obtenu la résiliation du contrat de vente et la restitution du prix d'achat, avec les intérêts y afférents (paragraphe 32-34 ci-dessus). Quant à M^{me} Marsala, elle n'a pas expliqué pourquoi elle n'avait pas utilisé ce recours.

170. En outre, conformément à la jurisprudence de l'époque (paragraphe 49 ci-dessus), les requérants du deuxième groupe ont eu la possibilité de faire valoir leur bonne foi devant les juridictions internes. Celles-ci ont examiné la question de manière détaillée et ont établi qu'ils n'avaient pas agi de bonne foi, estimant qu'ils auraient pu se rendre compte de la violation de normes d'urbanisme s'ils avaient adopté une conduite diligente (paragraphe 26 et 29 ci-dessus).

171. La Cour prend acte des allégations des requérants du deuxième groupe concernant les éléments qui les auraient convaincus qu'ils achetaient des biens licites, et de leur argument selon lequel la diligence imposée était excessive (paragraphe 87, 89 et 144 ci-dessus). À cet égard, elle note que le permis de construire n'avait manifestement pas été respecté. Quant à l'enregistrement au cadastre et à la notariation de l'acte de vente, aucun des deux actes ne paraît avoir impliqué une vérification de la conformité des immeubles aux normes urbanistiques, alors que l'attestation d'habitabilité de l'appartement vendu à M^{me} Marsala portait principalement sur le respect des normes en matière de sécurité et hygiène (paragraphe 6 ci-dessus).

172. Or, en l'espèce, les juridictions internes ont indiqué de manière précise sur la base de quelles informations les requérants du deuxième groupe auraient pu se rendre compte de la non-conformité des biens aux normes urbanistiques. En particulier, ils pouvaient s'en apercevoir en raison, entre autres, du fractionnement des terrains en petits lots en violation des obligations relatives aux superficies devant être rattachées aux bâtiments, telles qu'indiquées dans le permis de construire, et de la destination résidentielle ou touristique des biens nonobstant l'absence de planification publique et de tout ouvrage d'urbanisation (paragraphe 26 et 29 ci-dessus).

173. La Cour rappelle que dans le domaine de l'aménagement du territoire, les États jouissent d'une marge d'appréciation ample (*G.I.E.M. S.r.l. et autres*, précité, § 293). Elle considère donc que le fait d'imposer aux acheteurs de biens immobiliers de vérifier de manière approfondie la conformité de ceux-ci à la législation urbanistique en examinant tous les documents à leur disposition et détectant des éventuelles incohérences n'excède pas cette marge d'appréciation, pour autant qu'il n'est pas exigé d'eux des vérifications impossibles ou manifestement excessives. Aux yeux de la Cour, les considérations sur lesquelles les juridictions internes se sont basées ne paraissent ni arbitraires ni déraisonnables, de sorte que la marge d'appréciation de l'État ne paraît pas avoir été dépassée en l'espèce.

174. En tout état de cause, et dans le contexte des critères énoncés ci-dessus (voir paragraphe 160), la Cour considère qu'il n'est pas nécessaire de statuer de manière définitive sur ce point vu que les obligations procédurales découlant de l'article 1 du Protocole n° 1 n'ont pas été respectées en l'espèce.

175. En effet, les requérants du deuxième groupe n'ont pas eu la possibilité de participer à la procédure à l'issue de laquelle la confiscation leur a été imposée, participation que la Cour considère en principe comme nécessaire pour la protection des droits des propriétaires (paragraphe 134 ci-dessus – voir aussi, dans le cadre d'un examen sous l'angle de l'article 6 § 1, *Veits c. Estonie*, n° 12951/11, § 59, 15 janvier 2015, et *Silickienė c. Lituanie*, n° 20496/02, § 50, 10 avril 2012). S'ils ont pu faire valoir leur bonne foi devant les juridictions internes, certaines circonstances qui avaient été établies au cours du procès pénal ne pouvaient plus être débattues à ce stade, comme cela ressort clairement des considérations de la cour d'appel de Palerme concernant la destination du terrain, que les requérants du deuxième groupe ne pouvaient plus contester (paragraphe 29 ci-dessus).

176. La Cour note que, dans d'autres affaires relatives à des confiscations, elle a admis que la possibilité pour le propriétaire des biens de faire valoir sa bonne foi après l'issue de la procédure pénale pouvait être considérée comme suffisante, pour autant que les juges examinaient la doléance de manière autonome et n'étaient pas indûment influencés par les décisions pénales (voir, par exemple, *C.M. c. France* (déc.), n° 28078/95, 26 juin 2001, *Denisova et Moiseyeva c. Russie*, n° 16903/03, §§ 61-64, 1^{er} avril 2010, et, *mutatis mutandis*, *Zaghini*, précité, § 67). Cependant, ces affaires concernaient des mesures de nature civile, et non pas des peines. Les requérants n'avaient donc pas d'intérêt, contrairement aux requérants de la présente espèce, à contester les conclusions des juridictions pénales concernant les éléments constitutifs de l'infraction. Conformément à cette jurisprudence, et ainsi que la Cour l'a précisé à l'occasion de son examen sous l'angle de l'article 7 de la Convention (paragraphe 135 ci-dessus), les autorités internes restent donc libres de recourir à des instruments n'ayant pas une nature pénale afin de rétablir l'aménagement du territoire, la possibilité de s'adresser aux juridictions internes après l'issue du procès pénal étant suffisante à cet égard (*The J. Paul Getty Trust et autres*, précité, § 313, et *Zaghini*, précité, § 67).

177. Au contraire, en l'espèce, les requérants du deuxième groupe ont subi une peine à raison de leur participation à l'infraction (paragraphe 75 ci-dessus), sans toutefois avoir pu faire valoir leurs arguments pour tous les éléments constitutifs de celle-ci ; par ailleurs, le juge de l'exécution a sans aucun doute été influencé par l'issue du procès pénal, dans le cadre duquel la destination des terrains ainsi que la non-conformité des immeubles aux normes urbanistiques avaient déjà été définitivement établies. La Cour est d'avis que cela entraîne aussi une violation des obligations procédurales découlant de l'article 1 du Protocole n° 1.

178. Dans ces circonstances, la Cour estime qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 aussi à l'égard des requérants du deuxième groupe.

VI. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

179. Les requérants du deuxième groupe se plaignent d'une absence d'impartialité de la cour d'appel, d'une absence d'audience publique et d'une violation des principes du procès contradictoire. Ils invoquent l'article 6 §§ 1 et 3 d) de la Convention, qui est ainsi libellé en ses passages pertinents en l'espèce :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

3. Tout accusé a droit notamment à : (...)

d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge (...)

A. Arguments des parties

180. Les requérants du deuxième groupe considèrent, tout d'abord, que la mesure dont ils ont fait l'objet s'analyse en une sanction pénale, et que l'article 6 de la Convention est dès lors applicable sous son volet pénal en l'espèce.

181. Ils se plaignent, en premier lieu, de ce que la cour d'appel statuant comme juge de l'exécution comptait parmi ses membres des juges qui s'étaient déjà prononcé auparavant dans la même cause, estimant qu'elle n'était pas, par conséquent, impartiale. Ils allèguent en particulier que M. S.S., le président de la formation de la cour d'appel de Palerme ayant émis l'ordonnance du 19 mai 2009 concernant la demande de révocation de la confiscation, avait également présidé le formation de la cour d'appel de Palerme ayant statué sur la responsabilité pénale des requérants du premier groupe (paragraphe 15 *in fine* et 26 ci-dessus). Ils ajoutent, en outre, que la formation de trois juges ayant rendu l'ordonnance du 5 juillet 2011 dans le cadre de l'opposition formée par eux comprenait, d'une part, la juge A.P. en

qualité de rapporteur, laquelle, avait déjà statué sur les mêmes questions en première instance (paragraphe 26 et 29 ci-dessus) et, d'autre part, la juge M.B., qui faisait déjà partie de la formation de la cour d'appel ayant jugé l'affaire au pénal (paragraphe 15 *in fine* et 29 ci-dessus).

182. Les requérants du deuxième groupe déplorent également l'absence d'audience publique dans la procédure qui a été menée devant le juge de l'exécution.

183. Enfin, ils dénoncent l'utilisation des conclusions de l'arrêt qui avait été rendu au pénal contre les requérants du premier groupe, ainsi que la transcription du témoignage d'un expert entendu dans ce contexte, y voyant une violation de leur droit à un procès contradictoire.

184. Le Gouvernement conteste l'applicabilité de l'article 6 § 1 sous son volet pénal. Selon lui, l'incident d'exécution permet aux justiciables qui l'exercent de faire valoir des droits de propriété, et non pas d'obtenir la révocation d'une « peine ».

185. Pour les mêmes raisons, la présence dans la formation d'appel d'un juge qui avait auparavant statué sur la responsabilité pénale des requérants du premier groupe ne poserait aucun problème, eu égard à la différence d'objet des deux procédures.

186. Quant à la doléance tirée de la participation à la formation de la cour d'appel ayant rendu l'ordonnance du 5 juillet 2011 d'un juge qui avait déjà eu à connaître, en 2009, de la même procédure, le Gouvernement considère que les requérants n'ont pas suffisamment développé leur grief et qu'ils n'ont pas soumis une documentation complète à l'appui de celui-ci.

187. Pour ce qui concerne l'absence d'audience publique devant le juge de l'exécution, le Gouvernement argue qu'une procédure de nature civile ne requiert pas un contrôle public de portée identique à celui d'une procédure pénale, et il estime par ailleurs que les requérants du deuxième groupe n'ont pas démontré avoir subi, concrètement, un préjudice.

188. Enfin, il soutient que rien n'empêchait l'utilisation, dans le cadre d'une action de nature civile, de preuves recueillies dans une autre procédure, ajoutant que les requérants avaient par ailleurs la possibilité de soumettre d'autres éléments de preuve.

B. Appréciation de la Cour

189. Eu égard aux conclusions auxquelles elle est parvenue concernant l'article 7 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1, et notamment au constat que les droits procéduraux des requérants du deuxième groupe n'ont pas été respectés en l'espèce, la Cour considère qu'elle a examiné les questions principales soulevées par les intéressés et qu'il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité et le fond du grief relatif à l'article 6 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* [GC], n° 47848/08, § 154, CEDH 2014).

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

190. 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

1. *Les arguments des parties*

191. Les requérants du premier groupe demandent la restitution des terrains et des bâtiments confisqués.

Ils réclament également 1 011 836,52 euros (EUR) au titre du dommage matériel qu'ils estiment avoir subi du fait de l'indisponibilité des terrains et des bâtiments pendant la durée de leur saisie (soit du 20 septembre 2000 au 26 avril 2005), d'une part, puis entre le moment où ils ont été confisqués et la date de la demande de satisfaction équitable (soit du 27 mai 2008 au 31 mars 2013), d'autre part.

Les requérants s'appuient notamment sur un rapport d'expertise privé qui, sur la base d'une comparaison avec le prix de vente d'autres terrains situés pour la plupart dans des localités touristiques, estime qu'en 2013 les terrains des requérants avaient une valeur de 1 517 988,91 EUR, et chiffre les dommages causés par leur indisponibilité à 293 336,52 EUR.

Quant à l'indisponibilité des bâtiments, le rapport d'expertise évalue la perte de revenus locatifs, sur la base de leur destination touristique et saisonnière, à 718 500 EUR.

192. M^{me} Marsala demande la restitution du bien immobilier confisqué, ainsi que 34 988 EUR à titre de dommage matériel pour la détérioration des ouvrages ; à titre subsidiaire, elle réclame 430 000 EUR pour la perte du bien. Elle produit deux rapports d'expertise privés au soutien de ses prétentions.

193. M. Damato et M^{me} Lodato demandent une somme globale de 224 000 EUR en réparation de la perte de leur bien, s'appuyant également sur un rapport d'expertise privé.

194. Le Gouvernement estime qu'aucune satisfaction équitable n'est due aux requérants du premier groupe. Il considère qu'en tout état de cause, seuls les préjudices qui sont une conséquence directe de la confiscation peuvent être pris en compte. Partant, il s'oppose à toute demande indemnitaire correspondant à la valeur que les terrains auraient eue si le lotissement avait été licite, ainsi qu'à la réparation de dommages tirés d'une impossibilité de faire des biens un usage donné, qui, *in fine*, était contraire à la loi.

195. Pour ce qui est des requérants du deuxième groupe, le Gouvernement conteste les estimations de la valeur des biens figurant dans les rapports d'expertise privés. Il produit un rapport d'expertise selon lequel la valeur des

biens immobiliers serait de 49 200 EUR chacun ; d'après ce même rapport, les requérants du deuxième groupe auraient continué à utiliser les biens malgré la confiscation, et M^{me} Marsala y aurait établi sa résidence principale.

2. L'appréciation de la Cour

196. Les principes généraux sur la satisfaction équitable ont été résumés dans l'arrêt *G.I.E.M. S.r.l. et autres c. Italie* (satisfaction équitable) ([GC], nos 1828/06 et 2 autres, §§ 37-39, 12 juillet 2023).

a) Les requérants du premier groupe

197. Pour ce qui concerne les requérants du premier groupe, la Cour note qu'ils demandent la restitution de tous les biens confisqués. Cependant, certains de ces biens avaient été vendus avant l'imposition de la mesure litigieuse et les requérants du premier groupe n'en étaient donc plus propriétaires (paragraphe 7 ci-dessus). La perte de propriété des biens en question ne découle donc pas de la mesure litigieuse.

198. Quant aux biens dont ils étaient propriétaires au moment de la confiscation, la Cour est d'avis que leur restitution permettrait de rétablir autant que possible la situation antérieure à la sanction litigieuse (voir, *mutatis mutandis*, *Varvara c. Italie* (satisfaction équitable), n° 17475/09, § 17, 10 octobre 2024). Cette indication est sans préjudice des éventuelles mesures de nature non pénale que l'État pourrait adopter, conformément aux principes établis dans le présent arrêt, afin de rétablir l'aménagement du territoire prévu par la loi (paragraphe 135 et 176 ci-dessus).

199. La Cour considère, néanmoins, que la restitution desdits biens ne saurait réparer entièrement le dommage subi par les requérants du premier groupe, de sorte que ceux-ci peuvent légitimement prétendre à une satisfaction équitable.

200. Pour établir l'ampleur d'un dommage matériel allégué résultant de mesures de confiscation de biens immobiliers, la Cour prend en considération notamment la valeur des terrains et/ou des constructions avant leur confiscation, la nature constructible ou non des terrains à ce moment-là, la destination donnée aux biens en question par la législation pertinente et les plans d'urbanisme, la durée de leur indisponibilité et la perte de valeur résultant de la confiscation, déduction faite, le cas échéant, du coût de la destruction des constructions illégales (*G.I.E.M. et autres* (satisfaction équitable), précité, § 40).

201. Par ailleurs, dans l'évaluation de la durée de l'indisponibilité des biens en question, la Cour prend comme point de départ la date de la confiscation et non pas la saisie préalable, car seule la confiscation a donné lieu au constat de violation (*ibidem*, § 41).

202. Enfin, s'agissant de l'application de l'article 41, la Cour dispose d'une certaine latitude concernant le calcul du dommage à réparer,

notamment quand elle ne juge pas possible ou indiqué de chiffrer le montant exact des dommages à réparer (*ibidem*, § 42).

203. Constatant qu'il n'a pas été contesté que les terrains pouvaient être utilisés à des fins conformes à la loi (paragraphe 13 ci-dessus), la Cour prend en compte le préjudice qui a découlé de l'indisponibilité de ceux-ci à partir du moment de leur confiscation. Pour évaluer le préjudice en question, il y a lieu de se référer à la valeur probable des terrains litigieux à cette date. En particulier, la Cour considère que le préjudice découlant de cette indisponibilité pendant la période litigieuse pouvait être compensé par le versement d'une somme correspondant à l'intérêt légal pendant toute cette période appliqué sur la contre-valeur des terrains (*G.I.E.M. et autres* (satisfaction équitable), précité, § 47). Il est donc nécessaire de déterminer la valeur probable des terrains en 2008.

204. Les requérants du premier groupe ont estimé leur valeur en 2013 à environ 1,5 million d'EUR. Le Gouvernement conteste ce calcul, qui serait fondé sur une utilisation des terrains non conforme à la loi, sans cependant fournir d'estimation alternative.

205. La Cour n'est pas entièrement convaincue par l'estimation des terrains avancée par les requérants du premier groupe. Elle note, en premier lieu, l'énorme différence entre la valeur alléguée et le prix d'achat des terrains en 1993 (paragraphe 4 ci-dessus), différence pour laquelle aucune explication n'a été fournie. En outre, le rapport d'expertise privée qui l'a établie se fonde sur une comparaison avec le prix de vente de trois terrains, parmi lesquels deux se trouvent dans une autre localité et sont décrits comme ayant une destination touristique.

206. Dans ces circonstances, la Cour, statuant en équité, alloue conjointement aux requérants du premier groupe un montant de 80 000 EUR au titre du dommage matériel découlant de l'indisponibilité des terrains, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

207. La Cour n'estime pas devoir déduire de cette somme le coût de la destruction des constructions illégales, celle-ci n'ayant pas été ordonnée à ce jour.

208. Quant à l'indemnisation demandée pour l'indisponibilité des bâtiments, la Cour note tout d'abord que le chiffrage des dommages proposé par les requérants du premier groupe ne tient pas compte de ce que l'un des bâtiments avait été vendu (paragraphe 7 ci-dessus). Pour ce qui est de l'autre bâtiment, l'estimation des revenus probables indiquée dans le rapport d'expertise soumis par les requérants du premier groupe se fonde sur une utilisation touristique et saisonnière du bien en question, c'est-à-dire une utilisation qui n'était pas conforme à la loi. La Cour ne peut pas exclure que le bâtiment aurait pu être utilisé et générer des revenus selon la destination, prévue par le permis de construire, de bâtiment rural pour habitation ; cependant, elle ne dispose d'aucun élément permettant d'estimer le préjudice causé par son indisponibilité.

209. Au vu de ce qui précède, et compte tenu du fait que la charge de la preuve du montant du dommage matériel incombe en principe au requérant (*G.I.E.M. S.r.l. et autres* (satisfaction équitable) [GC], précité, § 39), la Cour considère qu'il n'y a pas lieu d'accorder aux requérants du premier groupe une indemnité pour l'indisponibilité du bâtiment.

b) Les requérants du deuxième groupe

210. La Cour note que M^{me} Marsala a demandé la restitution du bien immobilier confisqué, et que rien ne s'y oppose. Elle estime donc que la restitution de la propriété du bien à M^{me} Marsala permettrait de rétablir autant que possible la situation antérieure à la confiscation (voir, *mutatis mutandis*, *Varvara*, précité, § 17), cette considération étant sans préjudice des éventuelles mesures de nature non pénale que l'État pourrait adopter, conformément aux principes établis dans le présent arrêt, afin de rétablir l'aménagement du territoire prévu par la loi (paragraphe 135 et 176 ci-dessus).

211. La Cour relève également que, selon une allégation du Gouvernement non contestée par la requérante et étayée par un rapport d'expertise accompagné de photos, l'intéressée a continué à utiliser l'immeuble après la confiscation de celui-ci. Compte tenu de cette circonstance, la Cour considère qu'il n'y a pas lieu de lui accorder une réparation pécuniaire pour la détérioration des ouvrages.

212. Quant à M. Damato et M^{me} Lodato, la Cour note qu'ils avaient initialement demandé une somme en réparation de la perte de propriété. Les juridictions internes leur ont accordé la résiliation du contrat et la restitution du prix d'achat, assorti d'intérêts, mais ont rejeté leurs prétentions concernant la réparation de dommages, qu'elles ont considéré être insuffisamment étayés (paragraphe 33 ci-dessus).

213. La Cour observe que, si la procédure est toujours pendante devant la Cour de cassation relativement à la demande indemnitaire, les requérants du premier groupe n'ont pas contesté l'arrêt du tribunal de Marsala en ce qu'il faisait droit à certaines des prétentions de M. Damato et M^{me} Lodato (paragraphe 34-35 ci-dessus), de sorte que la résiliation du contrat et le droit des intéressés à la restitution du prix d'achat sont devenus définitifs ; par ailleurs, les deux requérants ont reconnu avoir obtenu le paiement des sommes qui leur étaient dues à ce dernier titre (paragraphe 35 ci-dessus).

214. Compte tenu de ces circonstances, ainsi que du fait que M. Damato et M^{me} Lodato n'ont pas soumis à la Cour une demande chiffrée et étayée les dommages en question, la Cour estime qu'il n'y a lieu de leur accorder une somme au titre du dommage matériel.

B. Dommage moral

215. Les requérants du premier groupe réclament 505 918,26 EUR pour dommage moral.

216. Les requérants du deuxième groupe demandent quant à eux 50 000 EUR chacun au titre du dommage moral qu'ils allèguent avoir subi.

217. Le Gouvernement estime qu'aucun montant n'est dû aux requérants pour dommage moral. Il ajoute, pour ce qui concerne les requérants du deuxième groupe, que ceux-ci auraient continué à utiliser leurs biens immobiliers malgré la confiscation.

218. Compte tenu des violations respectivement constatées, la Cour alloue les sommes suivantes au titre de dommage moral :

- les requérants du premier groupe conjointement : 6 000 EUR ;
- M^{me} Marsala : 10 000 EUR ;
- M. Damato et M^{me} Lodato conjointement : 10 000 EUR.

C. Frais et dépens

219. Les requérants du premier groupe réclament 70 000 EUR au titre des frais et dépens qu'ils disent avoir engagés aux fins de la procédure menée devant la Cour, dont 50 000 EUR pour les frais légaux et 20 000 EUR pour l'expertise sur la valeur des biens.

220. M^{me} Marsala demande 25 722,40 EUR, dont 6 594 EUR pour les frais et dépens qu'elle déclare avoir engagés devant les juridictions internes, 18 000 EUR pour les frais qu'elle dit avoir exposés devant la Cour, et 1 128,40 EUR pour les expertises sur la valeur du bien et sa détérioration.

221. M. Damato et M^{me} Lodato demandent quant à eux 29 905,40 EUR, dont 11 219 EUR pour les frais et dépens qu'ils disent avoir engagés devant les juridictions internes, 18 000 pour les frais liés à la procédure devant la Cour, et 686,40 EUR pour l'expertise sur la valeur de l'immeuble.

222. Le Gouvernement s'oppose aux demandes des requérants, qu'il estime excessives.

223. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, compte tenu des documents en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour juge raisonnable d'allouer les sommes suivantes, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur celles-ci :

- les requérants du premier groupe conjointement : 10 000 EUR pour les frais et dépens engagés dans la procédure menée devant la Cour ;
- M^{me} Marsala : 15 000 EUR, tous frais confondus ;
- M. Damato et M^{me} Lodato conjointement : 16 000 EUR, tous frais confondus.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Décide* de joindre les requêtes ;
2. *Dit* que les héritiers de M. Damato (voir annexe) ont qualité pour poursuivre la présente procédure en ses lieu et place ;
3. *Décide* de rejeter l'exception de non-épuisement des voies de recours internes concernant la requête n° 67556/13 ;
4. *Déclare* les griefs relatifs à l'article 7 recevables ;
5. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 7 de la Convention à l'égard des requérants du premier groupe ;
6. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 7 de la Convention à l'égard de requérants du deuxième groupe ;
7. *Déclare* les griefs portant sur l'article 1 du Protocole n° 1 recevables ;
8. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
9. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner la recevabilité et le fond du grief formulé sur le terrain de l'article 6 de la Convention ;
10. *Dit* que l'État défendeur doit restituer aux requérants du premier groupe et à M^{me} Marsala les biens qui leur ont été confisqués ;
11. *Dit*
 - a) que l'État défendeur doit verser aux requérants, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
 - i. aux requérants du premier groupe conjointement, 80 000 EUR (quatre-vingt mille euros) pour dommage matériel et 6 000 EUR (six mille euros) pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur ces sommes, et 10 000 EUR (dix mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme par les requérants ;
 - ii. à M^{me} Marsala, 10 000 EUR (dix mille euros) pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme, et 15 000 EUR (quinze mille euros) pour frais et dépens, plus tout

montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme par la requérante ;

iii. à M. Damato et M^{me} Lodato conjointement, 10 000 EUR (dix mille euros) pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme, et 16 000 EUR (seize mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme par les requérants ;

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 ;

12. *Rejette* les demandes de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 9 octobre 2025, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Ilse Freiwirth
Greffière

Ivana Jelić
Présidente

APPENDIX**List of applications :**

Requête N°	Nom de l'affaire	Requérant Année de naissance Lieu de résidence	Représentants
1986/09	Petruzzo et autres c. Italie	<p>Saverio PETRUZZO 1944 Campobello di Mazara</p> <p>Ninfa COGNATA 1947 Campobello di Mazara</p> <p>Clementina NIGRO 1948 Campobello di Mazara</p> <p>Angelica NORRITO 1974 Campobello di Mazara</p> <p>Domenico PELLICANE 1949 Santa Ninfa</p>	<p>Pasquale MEDINA</p> <p>Marco VITONE</p> <p>Francesca PIETRANGELI</p> <p>Maria Luisa PETRUZZO</p>
67556/13	Marsala et autres c. Italie	<p>Teresa MARSALA 1954 Campobello di Mazara</p> <p>Eugenio Paolo DAMATO 1943 décédé en 2015</p>	Antonella MASCIA

ARRÊT PETRUZZO ET AUTRES c. ITALIE

Requête N°	Nom de l'affaire	Requérant Année de naissance Lieu de résidence	Représentants
		<u>Héritiers</u> Brigida LODATO Cologno Monzese 1949 Paola Elisabetta DAMATO Cologno Monzese 1979 Brigida LODATO 1949 Cologno Monzese	