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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requêtes nos 81188/17 et 81239/17
Felicità MERELLI contre l'Italie
et Roberto NORIS contre l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 7 mai 2025 en un comité composé de :

Alena Poláčková*, présidente*,
Georgios A. Serghides,
Alain Chablais*, juges*,

et de Liv Tigerstedt, *greffière adjointe de section*,

Vu :

les requêtes dirigées contre la République italienne et dont la Cour a été saisie en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »), par les requérants dont les noms et renseignements figurent dans le tableau joint en annexe (« les requérants »), aux dates qui y sont indiquées,

la décision de porter les requêtes à la connaissance du gouvernement italien (« le Gouvernement ») représenté par son agent, M. L. D'Ascia, avocat de l'État,

les observations des parties,

le fait que M. Raffaele Sabato, juge élu au titre de l'Italie, s'est déporté pour l'examen de l'affaire (article 28 du règlement de la Cour),

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

A. Les permis de construire

1. La requérante et le requérant, son fils, sont propriétaires d'un terrain sur lequel une exploitation agricole et un gite sont installés depuis 1974.

2. En juin 2009, la requérante et son mari, décédé depuis, demandèrent à la commune d'Aviatico (« la commune ») un permis de construire pour

agrandir leur exploitation agricole en construisant trois chalets, destinés à l'habitation, pour leurs trois enfants.

3. En janvier 2010, la commune délivra le permis, et les travaux, réalisés par l'entreprise du requérant, débutèrent en mars.

4. En mai 2010, l'association de protection de l'environnement WWF ITALIA (« WWF ») contesta ledit permis devant le tribunal administratif de Lombardie (le « TAR »), qui le suspendit en juillet.

5. En 2011, la requérante et son mari demandèrent un nouveau permis, qui fut délivré en juin. En juillet 2011, WWF forma un nouveau recours en référé, qui fut rejeté.

B. La procédure devant les juridictions administratives

6. Par un jugement de 2012, le TAR, statuant sur le fond, annula le permis de construire pour violation de la loi régionale n° 12 de 2005, estimant qu'une contrainte paysagère n'avait pas été respectée, que les enfants de la requérante n'étaient pas des employés et que l'extension de la structure principale n'avait pas été correctement examinée.

7. En novembre 2012, le Conseil d'État annula ce jugement, considérant, sur la base des documents produits par les parties, qu'était en cause une entreprise familiale pouvant employer occasionnellement les enfants des propriétaires. De plus, aucune autre modification sur le bâtiment principal n'était envisageable et les terrains n'étaient pas soumis à des contraintes paysagères strictes.

8. WWF déposa une requête en révocation pour erreur de fait. Le Conseil d'État la rejeta en 2015, jugeant qu'elle portait sur une question d'interprétation juridique.

9. Les travaux de construction furent achevés après 2014.

C. La procédure pénale

10. En 2010, WWF avait déposé une plainte pénale concernant la construction des trois chalets. Une enquête avait été ouverte contre la requérante, son mari, le requérant en tant que directeur des travaux ainsi que certains fonctionnaires de la commune pour construction sans permis et destruction de beautés naturelles (*bellezze naturali*).

11. Par un jugement de décembre 2014, le tribunal de Bergame acquitta les requérants au motif que l'élément matériel de l'infraction n'était pas constitué.

12. Par un arrêt d'avril 2016, la cour d'appel de Brescia annula le jugement et déclara les requérants coupables du délit d'exécution de travaux en l'absence de permis de construire, prévu à l'article 44 du décret du Président de la République n° 380 de 2001 ainsi que du délit de destruction de beautés naturelles, prévu à l'article 734 du code pénal. Elle rappela que le

juge pénal ne pouvait pas examiner la légalité de mesures administratives ayant déjà fait l'objet d'un jugement, à l'exception des aspects non débattus devant les juridictions administratives.

13. La cour d'appel constata que le Conseil d'État avait commis une erreur en examinant le parc immobilier existant, en raison de l'omission volontaire par les requérants d'éléments essentiels. Ces éléments n'ayant pas pu être pris en compte lors du procès administratif – ni détectés initialement par le bureau technique de la commune – la documentation fournie ne reflétait pas la réalité. Par conséquent, la cour d'appel conclut à une violation de la limite de l'indice de densité foncière, prévu à l'article 59 § 3b) de la loi n° 12 de 2005, et, partant, à l'illégalité du permis de construire.

14. La cour d'appel réexamina également, sous l'angle de l'article 59, alinéa 2, de la loi n° 12 de 2005, si les bâtiments répondaient à un besoin de logement, le procès pénal ayant mis en évidence que le juge administratif avait analysé cette question au regard de documents incomplets ne reflétant pas la réalité des bâtiments. Elle répondit à cette question par la négative et ordonna la démolition des chalets en application de l'article 7 § 9 de la loi n° 947 de 1985.

15. Elle condamna les requérants à un an de prison et à une amende de 25 000 euros, assortis d'un sursis conditionné à la démolition des chalets dans un délai d'un an.

16. Les requérants se pourvurent en cassation. En mai 2017, la Cour de cassation annula partiellement et sans renvoi l'arrêt d'appel, confirmant l'ordre de démolition des chalets.

17. En février 2019, la cour d'appel, sur recours du procureur, révoqua le sursis, le délai d'un an ayant expiré sans que les chalets fussent démolis.

18. La requérante se pourvut en cassation, arguant qu'une procédure était en cours devant la Cour européenne des droits de l'homme et que l'ordre de démolition ne concernait qu'elle, bien que ses fils fussent copropriétaires.

19. En novembre 2019, la Cour de cassation rejeta ledit pourvoi, estimant, entre autres, que le deuxième moyen du recours avait été tardivement invoqué.

20. À la connaissance de la Cour, les bâtiments litigieux n'ont pas été démolis.

21. Invoquant l'article 7 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants estiment qu'ils ont fait l'objet d'une application rétroactive d'un revirement jurisprudentiel défavorable. Ils estiment en outre que l'arrêt d'appel ordonnant la démolition des ouvrages réalisés a porté atteinte à leur droit au respect de leurs biens dès lors, selon eux, qu'après l'arrêt du Conseil d'État, ils avaient une espérance légitime quant à la légalité du permis de construire.

APPRÉCIATION DE LA COUR

22. Eu égard à la similarité de l'objet des requêtes, la Cour juge approprié de les examiner conjointement en une seule décision.

A. Sur le grief tiré de l'article 7 de la Convention

23. Le Gouvernement soutient que les requérants n'ont pas soulevé, dans leur pourvoi en cassation, les mêmes griefs que ceux soumis à la Cour, en particulier concernant l'application rétroactive alléguée d'une jurisprudence défavorable, et il conclut au non-épuisement des voies de recours internes.

24. Les requérants rétorquent qu'en contestant l'application qui avait été faite des principes jurisprudentiels, ils ont soulevé en substance leurs griefs dans le pourvoi en cassation.

25. La Cour rappelle qu'il n'est pas nécessaire que le droit consacré par la Convention soit explicitement invoqué dans la procédure interne, pour autant que le grief soit soulevé « au moins en substance » (*Vučković et autres c. Serbie* (exception préliminaire) [GC], n^{os} 17153/11 et 29 autres, § 72, 25 mars 2014, et *Kemal Çetin c. Turquie*, n^{o} 3704/13, §§ 28-30, 26 mai 2020). Ainsi, pour que les voies de recours internes soient dûment épuisées, il ne suffit pas qu'une violation de la Convention ressorte de façon « évidente » des faits de la cause ou des allégations du requérant. Il faut que celui-ci se soit réellement (de manière expresse ou en substance) plaint d'une telle violation, d'une façon qui ne laisse subsister aucun doute sur le fait que le grief par la suite soumis à la Cour avait bien été soulevé au niveau interne (*Grosam c. République tchèque* [GC], n^{o} 19750/13, § 90, 1er juin 2023, et *Fu Quan, s.r.o. c. République tchèque* [GC], n^{o} 24827/14, §§ 145 et 172, 1er juin 2023).

26. La Cour constate que le pourvoi en cassation des requérants ne portait sur aucun des griefs formulés devant elle. Force est donc de conclure que les intéressés n'ont pas développé, ni explicitement, ni en substance, d'arguments juridiques concernant le droit garanti par l'article 7 de la Convention.

27. Il s'ensuit que l'exception du Gouvernement doit être accueillie. Cette partie de la requête est donc irrecevable au sens de l'article 35 § 1 de la Convention et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

B. Sur le grief tiré de l'article 1 du Protocole n^{o} 1 à la Convention

28. Le Gouvernement conteste la qualité de victimes des requérants en raison de la non-démolition des chalets et, reprochant par ailleurs aux intéressés de ne pas avoir introduit de recours civil en indemnisation contre l'administration ayant délivré le permis, il plaide le non-épuisement des voies de recours internes.

29. La Cour n'estime pas nécessaire d'examiner les exceptions du Gouvernement, le grief étant manifestement mal fondé pour les raisons suivantes.

30. La Cour relève qu'au moment de l'introduction des requêtes, les chalets litigieux n'avaient pas été démolis et qu'à ce jour, elle n'a pas reçu d'information contraire. Ladite démolition, qui vise à assurer le respect de la réglementation en matière de construction, s'apparente à un contrôle de l'usage de la propriété (*Tumeliai c. Lituanie*, n° 25545/14, § 73, 9 janvier 2018, et *Ivanova et Cherkezov c. Bulgarie*, n° 46577/15, § 69, 21 avril 2016). Elle doit donc être examinée sous l'angle du deuxième alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention (*Saliba c. Malte*, n° 4251/02, § 35, 8 novembre 2005, et *Zhidov et autres c. Russie*, n°s 54490/10 et 3 autres, § 96, 16 octobre 2018 ; comparer avec *Depalle c. France* [GC], n° 34044/02, § 79, CEDH 2010, et *Hamer c. Belgique*, n° 21861/03, § 77, CEDH 2007-V (extraits)).

31. À cet égard, la Cour relève d'emblée que l'ordre de démolition litigieux a été prononcé en application de l'article 7 § 9 de la loi n° 947 de 1985 (incorporé à l'article 31 § 9 de la loi consolidée sur la construction), qui autorise le juge pénal à imposer pareille mesure en cas de condamnation pour exécution de travaux sans permis de construire (*Longo c. Italie* (déc.), n° 35780/18, 27 août 2024). Or, la Cour rappelle que, sauf dans les cas d'arbitraire évident, elle n'est pas compétente pour remettre en cause l'interprétation de la législation interne retenue par les juridictions nationales. En l'espèce, elle ne décèle aucun élément qui lui permette de conclure que, en estimant le permis de construire illégal et en condamnant les requérants pour exécution de travaux en l'absence d'un permis conforme à la législation applicable, les juridictions internes ont interprété ou appliqué de manière arbitraire ladite disposition. Elle considère donc que l'ingérence a été opérée « dans les conditions prévues par la loi » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

32. La Cour note ensuite qu'il ne prête pas à controverse entre les parties que l'ordre de démolition répondait à un intérêt général, à savoir la protection par les autorités locales du domaine public et de l'environnement. Elle rappelle, à cet égard, que la mesure en question a pour objet de remettre le site dans son état initial, assurant ainsi une utilisation ordonnée et sûre du terrain dans le respect de la réglementation en matière de construction. La Cour n'a donc aucun doute quant à la légitimité de l'objectif poursuivi par l'ordre litigieux, qui est manifestement « conforme à l'intérêt général » (*Saliba*, précité, § 44, et *Ivanova et Cherkezov*, précité, § 71). Il reste à déterminer si l'ordre ménageait un juste équilibre entre l'intérêt général et les droits des intéressés.

33. La proportionnalité d'une ingérence dans le droit de propriété implique en effet l'existence d'un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la collectivité et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux des individus. Pareil équilibre est rompu si la personne

concernée a eu à subir « une charge spéciale et exorbitante » (*Muharrem Güneş et autres c. Turquie*, nº 23060/08, § 72, 24 novembre 2020).

34. La vérification de cette exigence requiert un examen global des différents intérêts en cause et peut nécessiter une analyse du comportement des parties, des moyens employés par l'État et de leur mise en œuvre (*Bidzhiyeva c. Russie*, nº 30106/10, § 64, 5 décembre 2017).

35. La Cour constate qu'en l'espèce, les procédures pénale et administrative concernant le permis de construire étaient concomitantes et que la première avait été ouverte avant l'introduction de l'action administrative. Par conséquent, la Cour considère, à l'instar du Gouvernement, que les requérants avaient connaissance dès le départ de la nature précaire du permis et qu'ils ne pouvaient légitimement croire qu'ils étaient à l'abri de poursuites judiciaires.

36. La Cour prend note de l'argument des requérants selon lequel ils se seraient trouvés, à la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 23 novembre 2012, dans une situation de sécurité juridique.

37. Elle relève toutefois que selon les juridictions pénales, le Conseil d'État a pris sa décision sur la base d'une représentation inexacte du parc immobilier existant et de la dotation immobilière des requérants, la documentation produite devant lui étant incomplète en raison d'une omission volontaire de la part des intéressés. En conséquence, la cour d'appel et la Cour de cassation ont estimé que le délit d'exécution de travaux sans permis de construire était consommé. Pour ce faire, elles ont statué non seulement sur un élément entièrement nouveau (violation de l'indice de densité maximum, prévu à l'article 59 § 3b) de la loi nº 12 de 2005), mais aussi, sur le fondement de nouveaux documents, sur un élément à l'égard duquel le Conseil d'État s'était déjà prononcé dans son arrêt (insuffisance des bâtiments existants, visée à l'article 59 § 2b) de la loi nº 12 de 2005).

38. La Cour constate ainsi que les chalets ont été édifiés en violation de la réglementation sur la construction (comparer avec les arrêts *Ivanova et Cherkezov*, § 75, et *Saliba,* § 46, tous deux précités), et que les requérants ont volontairement omis de produire devant le Conseil d'État des documents complets concernant le parc immobilier existant et leur dotation immobilière. Elle estime qu'ils ne pouvaient dès lors se fonder sur l'espoir que le permis de construire ne serait pas déclaré ultérieurement illégal à leur préjudice (voir, *a contrario*, *Tunaitis c. Lituanie*, nº 42927/08, § 39, 24 novembre 2015, et *Misiukonis et autres c. Lituanie*, nº 49426/09, §§ 59 et 60, 15 novembre 2016).

39. La Cour attache un grand poids au fait que les requérants ont cherché à induire en erreur les juridictions administratives et ont donc contribué, par leur comportement, à l'adoption de l'arrêt du Conseil d'État (voir, *mutatis mutandis*, *Kvyatkovskiy c. Russie* (déc.), nº 6390/18, §§ 27-29, 25 septembre 2018, et *Protsenko c. Russie* (déc.) [comité], nº 22514/16, §§ 36, 37 et 40, 24 mai 2022, et, *a contrario*, *Tumeliai,* précité, §§ 78 et 79, *Činga c. Lituanie*,

nº 69419/13, § 91, 31 octobre 2017, et *Muharrem Güneş et autres*, précité, §§ 80 et 81).

40. Au demeurant, la Cour rappelle que la conservation de l'environnement revêt une importance croissante dans la société d'aujourd'hui, de sorte que la marge d'appréciation de l'État est particulièrement large dans les affaires relatives à la protection de celui-ci, comme en l'espèce (*Tumeliai*, § 72, et *Hamer*, § 78, tous deux précités).

41. Eu égard à ces éléments, il n'apparaît pas que l'ordre de démolition des chalets prononcé à l'encontre des requérants ait fait supporter à ceux-ci une charge disproportionnée et excessive incompatible avec le droit au respect de leur biens.

42. Il s'ensuit que le grief est manifestement mal fondé et qu'il doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 (a) et 4 de la Convention.

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

Décide de joindre les requêtes ;

Déclare les requêtes irrecevables.

Fait en français puis communiqué par écrit le 30 mai 2025.

Liv Tigerstedt Greffière adjointe	Alena Poláčková Présidente

ANNEXE

Liste des requêtes

No.	Requête Nº	Nom de l'affaire	Introduite le	Requérant Année de naissance Lieu de résidence Nationalité	Représenté par
1.	81188/17	Merelli c. Italie	22/11/2017	**Felicità MERELLI** 1944 Albino (BG) italienne	Fedora ROTA
2.	81239/17	Noris c. Italie	22/11/2017	**Roberto NORIS** 1970 Aviatico (BG) italienne	Matteo ANZALONE