



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE KARAPANAGIOTOU ET AUTRES c. GRÈCE

(Requête n° 1571/08)

ARRÊT

STRASBOURG

28 octobre 2010

DÉFINITIF

28/01/2011

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Karapanagiotou et autres c. Grèce,

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

Nina Vajić, *présidente*,

Christos Rozakis,

Anatoly Kovler,

Elisabeth Steiner,

Khanlar Hajiyeu,

Giorgio Malinverni,

George Nicolaou, *juges*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 7 octobre 2010,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 1571/08) dirigée contre la République hellénique et dont trois ressortissants de cet Etat, M^{me} Aspasia Karapanagiotou, M. Angelos Moiras et M. Nikolaos Moiras, (« les requérants »), ont saisi la Cour le 19 décembre 2007 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés par M^e V. Falaggarakis, avocat à Athènes. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») a été représenté par les délégués de son agent, M.C. Georgiadis, assesseur auprès du Conseil juridique de l'Etat, et M^{me} M. Yermani, auditrice auprès du Conseil juridique de l'Etat.

3. Les requérants allèguent en particulier une violation de leur droit d'accès à un tribunal, garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

4. Le 3 septembre 2009, la présidente de la première section a décidé de communiquer le grief tiré des articles 6 § 1 (accès à un tribunal) et 14 combinés de la Convention au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 1 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Les requérants sont nés respectivement en 1930, 1962 et 1967 et résident à Athènes.

6. Par une décision ministérielle commune du 2 juillet 1996 des ministres des Finances et de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics, l'Etat procéda à l'expropriation d'un terrain d'une superficie de 34 682 m² situé dans la commune de Magoula, aux fins de construction d'une bretelle d'autoroute. La surface expropriée comprenait un terrain de 4 586 m² appartenant aux requérants. Selon eux, leur terrain était situé dans un quartier en plein développement car, d'une part, il se trouvait sur un axe routier important à proximité de zones industrielles, d'un hôpital et de la ville et, d'autre part, il était constructible et desservi par les transports publics.

7. Le 12 février 1997, l'Etat introduisit devant le tribunal de grande instance d'Athènes une requête en vue de fixer un montant unitaire provisoire d'indemnité pour l'expropriation dudit terrain, dont celui des requérants.

8. Par un jugement du 19 juin 1997, le tribunal de grande instance fixa le montant unitaire provisoire de l'indemnité d'expropriation pour certains terrains - dont celui des requérants - à 40 000 drachmes le mètre carré (117,40 euros).

9. Le 31 juillet 1997, soit dans le délai de six mois prévu par l'article 19 du décret 797/1971 relatif aux expropriations, les requérants saisirent la cour d'appel d'une demande visant la fixation d'un montant unitaire définitif de l'indemnité qu'ils estimaient à 80 000 drachmes le mètre carré (234,80 euros).

10. Le 26 février 1998, l'Etat déposa de son côté une demande similaire.

11. Alors que le délai de six mois précité expirait le 19 décembre 1997, la cour d'appel accueillit la demande de l'Etat au motif que le délai d'introduction de la demande était suspendu au profit de l'Etat pendant les vacances judiciaires, soit entre le 1^{er} juillet et le 15 septembre de l'année (article 11 § 2 du code des procédures auxquelles l'Etat est partie).

12. Pendant les débats et à l'appui de leurs allégations, les requérants se fondèrent sur le témoignage d'un expert et sur deux arrêts de la cour d'appel d'Athènes rendus dans des affaires similaires et qui leur étaient favorables.

13. La cour d'appel se fonda sur un rapport d'évaluation rédigé par le service foncier de l'Attique de l'Ouest, sur un jugement du tribunal de grande instance d'Athènes fixant le montant unitaire provisoire de l'indemnité d'expropriation de terrains dans la même région que le terrain litigieux, ainsi que sur certains arrêts de la cour d'appel d'Athènes.

14. Par un arrêt du 30 décembre 1998, la cour d'appel jugea recevable la demande de l'Etat et l'examina au même titre que celle des requérants. Elle fixa le montant unitaire définitif de l'indemnité d'expropriation à 32 000 drachmes le mètre carré (93,91 euros).

15. Le 10 juin 1999, les requérants se pourvurent en cassation. Ils reprochaient à la cour d'appel de n'avoir pas déclaré la requête de l'Etat irrecevable comme tardive car déposée le 26 février 1996, soit huit mois et sept jours après le prononcé du jugement du tribunal de grande instance.

16. Par un arrêt du 16 mai 2007, la Cour de cassation rejeta le pourvoi. Elle s'exprima ainsi :

« La suspension du délai en faveur de l'Etat, dans la mesure où elle n'introduit pas un traitement privilégié au profit de l'Etat, mais concerne aussi les particuliers expropriés, ne constitue pas une discrimination procédurale injustifiée contre ces derniers et n'est donc pas contraire aux articles 4 § 1 de la Constitution et 6 § 1 de la Convention (...).

Le moyen de cassation doit être rejeté comme non fondé car il ressort des documents (...) que le jugement 120/1997 du tribunal de grande instance a été rendu le 19 juin 1997 et la requête pour la fixation du montant unitaire définitif de l'indemnité a été déposée au greffe le 26 février 1998, soit huit mois et sept jours plus tard. Toutefois, du 1^{er} juillet au 15 septembre 1997, il y a eu les vacances judiciaires, période pendant laquelle le délai de six mois a été suspendu. Par conséquent, après déduction de cette période, le délai se résume à cinq mois et vingt jours, ce qui est inférieur au délai de six mois. La cour d'appel a donc à juste titre admis que la requête de l'Etat a été introduite dans ce délai. »

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

17. Conformément à l'article 19 § 2 du décret 797/1971 relatif aux expropriations, le délai de six mois pour l'introduction d'une requête en fixation du montant unitaire définitif d'une indemnité d'expropriation court à partir du prononcé du jugement du tribunal de grande instance fixant le montant unitaire provisoire de l'indemnité. Si pendant ce délai aucune action n'a été introduite, l'indemnité fixée provisoirement devient définitive (article 19 § 6 du décret).

18. L'article 11 § 2 du code des procédures auxquelles l'Etat est partie prévoit que ce délai est suspendu à l'égard de celui-ci pendant la période des vacances judiciaires, soit du 1^{er} juillet au 15 septembre de chaque année. Les délais qui avaient commencé à courir sont également suspendus.

19. Pendant longtemps, les juridictions internes ont appliqué cette disposition de manière constante au profit de l'Etat. Les requérants indiquent, à titre d'exemple, les arrêts 792/1990, 1386/1994, 62/1995, 4743/1997, 3031/1998, 849/1999, 41/2000, 2171/2000 et 2150/2001 du Conseil d'Etat. Par deux arrêts 3433/1998 et 3434/1998, cette juridiction, siégeant en formation plénière, a jugé que la suspension du délai ne

constituait pas une discrimination injustifiée par rapport aux particuliers et était justifiée par des considérations particulières propres à l'organisation de l'Etat.

20. Par un arrêt n° 12/2002, du 18 avril 2002, la Cour de cassation, siégeant en formation plénière, a admis que la suspension des délais en faveur de l'Etat pendant les vacances judiciaires, prévue par l'article 11, introduisait un traitement de faveur contraire aux articles 4 § 1 de la Constitution et 6 § 1 de la Convention. Pour remédier à cette discrimination, il fallait étendre cette mesure en faveur des particuliers parties à une procédure judiciaire contre l'Etat. La Cour de cassation a confirmé l'arrêt de la cour d'appel attaqué qui avait fait jouer en faveur des particuliers la suspension du délai. Cet arrêt a été rendu suite à l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Platakou c. Grèce*, n° 38460/97, ECHR 2001–I, afin de mettre en conformité avec la Convention la législation grecque en la matière.

21. La même approche a été adoptée par le Conseil d'Etat dans son arrêt 1781/2006 du 14 juin 2006.

22. L'article 12 de la loi 3514/2006, portant modification du code d'organisation des tribunaux et des vacances judiciaires dans les procédures auxquelles l'Etat est partie, a amendé l'article 11 précité. L'article 12 dispose que, pendant la période des vacances judiciaires, aucun délai ne court à l'encontre de l'Etat ou à l'encontre des autres parties à la procédure et que tout délai qui avait commencé à courir avant les vacances, ainsi que l'examen de témoins, est suspendu.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 COMBINE AVEC L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION

23. Les requérants se plaignent de l'application, par la cour d'appel, d'une disposition spéciale, accordant à l'Etat un privilège en matière de délai pour l'introduction d'une demande de fixation de montant unitaire définitif d'une indemnité d'expropriation. Ils allèguent une violation du principe d'égalité des armes, garanti par l'article 6 § 1, combiné avec l'article 14 de la Convention.

24. Les articles 6 § 1 et 14 sont ainsi libellés :

Article 6 § 1

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

Article 14

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

A. Sur la recevabilité

25. En premier lieu, le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes. Il souligne que dans leur pourvoi en cassation, les requérants n'ont invoqué aucune violation des droits découlant de la Convention, notamment de leur droit à un procès équitable.

26. Les requérants soulignent qu'ils ont invoqué en substance dans leur pourvoi l'atteinte à leur droit à un procès équitable.

27. La Cour rappelle que la règle de l'épuisement des voies de recours internes doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif, mais elle n'exige pas seulement la saisine des juridictions nationales compétentes et l'exercice de recours destinés à combattre une décision litigieuse déjà rendue qui viole prétendument un droit garanti par la Convention. Elle oblige aussi, en principe, à soulever devant ces mêmes juridictions, au moins en substance et dans les formes et délais prescrits par le droit interne, les griefs que l'on entend formuler par la suite au niveau international (voir, parmi beaucoup d'autres, *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 37, CEDH 1999-I ; *Azinas c. Chypre* [GC], n° 56679/00, § 38, CEDH 2004-III).

28. La Cour note que, dans leur pourvoi en cassation, les requérants reprochaient à l'arrêt attaqué de ne pas avoir déclaré irrecevable la demande de l'Etat comme tardive, puisque déposée après dans un délai de huit mois et sept jours alors que ce délai aurait dû être de six mois, conformément à l'article 19 du décret 797/1971. Du reste, pour rejeter le pourvoi, la Cour de cassation s'est fondée sur les articles 4 § 1 (égalité devant la loi) de la Constitution et 6 § 1 de la Convention.

29. Les requérants ont rendu ainsi la haute juridiction attentive à des impératifs d'accès à un tribunal et de non-discrimination qui se reflètent aussi dans la Convention. Sans s'appuyer en termes exprès sur cette dernière, ils ont puisé dans le droit interne des arguments qui équivalaient à dénoncer, en substance, une atteinte aux droits garantis par les articles 6 et 14. Ils ont donné à la Cour de cassation l'occasion d'éviter ou de redresser les violations alléguées, conformément à la finalité de l'article 35 § 1.

30. Partant, il convient de rejeter l'objection.

31. La Cour constate, en outre, que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs

qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

32. Le Gouvernement soutient qu'il n'y a pas eu violation des articles 6 § 1 et 14 de la Convention car l'article 11 du code des procédures aurait également été appliqué en faveur des requérants s'ils avaient formé une demande à la même date que l'Etat en l'espèce. Les requérants ont eu accès à un tribunal pour faire fixer le montant unitaire définitif d'une indemnité et leur demande a été examinée en même temps que celle de l'Etat.

33. Les requérants rétorquent que lorsque la cour d'appel a statué, il était de jurisprudence constante que les dispositions litigieuses, reconnaissant un privilège en faveur de l'Etat, n'étaient pas contraires à la Constitution ou à la Convention. La jurisprudence était hostile à étendre également ce privilège aux particuliers. Selon les requérants, la mesure la plus appropriée pour rétablir les conditions d'égalité devant la loi serait non pas la reconnaissance de ce privilège aux particuliers, mais sa suppression totale. Ils soutiennent, en outre, que l'article 12 de la loi 3514/2006 ne pouvait pas être d'application au cas d'espèce car il n'avait pas d'effet rétroactif.

34. La Cour rappelle que dans l'arrêt *Platakou c. Grèce* (précité, § 48), elle a conclu à une violation du principe de l'égalité des armes en raison de la suspension de tout délai judiciaire au profit de l'Etat pendant la période des vacances judiciaires. La Cour a observé que, si la requérante avait pu elle aussi profiter de cette suspension de délai, sa demande tendant à obtenir la fixation d'un montant unitaire définitif d'indemnisation n'aurait pas été considérée comme ayant été déposée hors du délai prévu par la loi. Dès lors, la Cour a estimé que la requérante avait été placée dans une situation de net désavantage par rapport à l'Etat.

35. La Cour relève que pour se conformer à l'arrêt *Platakou* précité, la Cour de cassation a rendu un arrêt 12/2002, par lequel elle considérait que le privilège institué par l'article 11 § 2 du code des procédures auxquelles l'Etat est partie se heurtait à l'article 14 § 1 de la Constitution et à l'article 6 § 1 de la Convention. La même position a été adoptée, concernant ce même article, par le Conseil d'Etat dans son arrêt 1781/2006.

36. Par la suite, en 2006 le législateur grec a adopté une loi 3514/2006 dont l'article 12 dispose que, pendant la période des vacances judiciaires, aucun délai ne court à l'encontre de l'Etat ou à l'encontre des autres parties à la procédure et que tout délai qui avait commencé à courir avant les vacances, ainsi que l'examen de témoins, est suspendu.

37. En l'espèce, les requérants ont saisi la cour d'appel le 31 juillet 1997, soit dans le délai de six mois prévu par l'article 19 du décret 797/1971. De son côté, l'Etat a déposé une demande similaire le 26 février 1998, alors que le délai de six mois précité avait expiré le 19 décembre 1997. La cour

d'appel a accueilli la demande de l'Etat au motif que le délai d'introduction de la demande était suspendu au profit de l'Etat pendant les vacances judiciaires.

38. La Cour ne perd pas de vue qu'à l'époque où la cour d'appel a statué, en 1998, la jurisprudence des tribunaux nationaux considérait que la suspension du délai constituait un privilège accordé au seul Etat. L'arrêt de la Cour de cassation a été rendu le 16 mai 2007, donc postérieurement à son revirement jurisprudentiel, pour se conformer à l'arrêt *Platakou* précité et à la réforme législative de 2006. La Cour de cassation a jugé qu'il n'y avait pas de traitement privilégié au profit de l'Etat et donc pas de discrimination procédurale injustifiée, car la suspension de délai s'appliquait aussi aux particuliers.

39. La Cour ne peut que relever que l'examen de la Cour de cassation devait porter sur une situation qui remontait à 1998 et sur l'arrêt de la cour d'appel qui avait statué sur la base du droit existant à l'époque et qui était moins favorable aux requérants, car elle les mettait dans une situation de net désavantage par rapport à l'Etat. En déclarant que la suspension du délai prévu à l'article 11 § 2 concernait aussi les particuliers expropriés, la Cour de cassation ne faisait que constater l'état du droit à la date de son arrêt, mais ne tirait pas des conclusions quant à la législation applicable au moment où les requérants et l'Etat avaient saisi la cour d'appel.

40. Dans ces conditions, la Cour estime que l'Etat a bénéficié d'un traitement préférentiel quant au délai d'introduction de la demande en vue de la fixation du montant unitaire définitif de l'indemnité d'expropriation et les requérants ont été placés dans une situation de net désavantage par rapport à l'Etat. Partant, il y a eu violation de l'article 6 de la Convention.

41. Eu égard au constat figurant au paragraphe précédant, la Cour estime qu'il ne s'impose pas de statuer sur le grief tiré de l'article 14 de la Convention.

II. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES

42. Sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants se plaignent aussi du fait que la cour d'appel n'a pas tenu compte des éléments de preuve déposés à l'appui de leurs allégations concernant la valeur de leur terrain, mais s'est fondée sur des précédents dans lesquels les terrains expropriés n'étaient pas comparables au leur.

43. La Cour rappelle d'emblée qu'il n'entre pas dans ses attributions de substituer sa propre appréciation des faits et des preuves à celle des juridictions internes, à qui il revient en principe de peser les éléments recueillis par elles. La tâche de la Cour consiste à rechercher si la procédure litigieuse, envisagée comme un tout, y compris le mode d'administration des preuves, a revêtu un caractère équitable (*Mantovanelli c. France*, 18 mars 1997, § 34, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, et *G.B. c. France*, n°

44069/98, § 59, CEDH 2001-X). En l'espèce, la Cour ne décèle aucun indice d'arbitraire dans le déroulement de la procédure, qui a pleinement respecté les droits des requérants.

44. En conclusion, la Cour estime que, considérée dans son ensemble, la procédure litigieuse a revêtu un caractère équitable, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

45. Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée comme étant manifestement mal fondée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

46. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants se plaignent de ce que le traitement préférentiel de l'Etat quant aux délais d'introduction d'une requête en fixation du montant unitaire définitif d'une indemnité d'expropriation a porté atteinte à leur droit au respect des biens. Ils exposent que si la cour d'appel avait déclaré tardive la requête de l'Etat, l'indemnité qui avait été fixée provisoirement serait devenue définitive à son égard.

47. La Cour estime que, sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, le grief semble à première vue soulever un problème analogue à celui examiné par la Cour dans l'arrêt *Zouboulidis c. Grèce (n° 2)*, n° 36963/06, 25 juin 2009. Dans cette affaire était en cause le traitement préférentiel de l'Etat quant à la fixation des délais de prescription et quant au point de départ de la fixation des intérêts moratoires dans une affaire l'opposant, devant les juridictions civiles, à l'un de ses agents contractuels. La Cour a constaté une atteinte au droit au respect des biens sur le terrain des dispositions spéciales accordant à l'Etat des privilèges en matière de délai de prescription.

48. Toutefois, la Cour estime qu'il convient de distinguer la présente requête de l'affaire *Zouboulidis*. En effet, compte tenu de la particularité de la procédure de fixation d'une indemnité d'expropriation, on peut difficilement soutenir que les requérants disposaient d'un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Ce qui était fixé au moment où la cour d'appel a fait jouer le privilège de l'Etat en matière de délai, était le montant unitaire provisoire d'une indemnité et non son montant définitif. Dès que l'une des parties (Etat ou personne expropriée) demande la fixation du montant unitaire définitif, la cour d'appel est libre d'apprécier les éléments de preuve et de fixer un montant définitif supérieur, mais aussi inférieur, au montant provisoire, contrairement à ce qu'affirment les requérants.

49. Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée comme étant manifestement mal fondée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

50. 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

51. Les requérants réclament 839 788,32 euros (EUR) au titre du préjudice matériel qu'ils auraient subi et qui correspondrait à la différence entre l'indemnité qui leur a été accordée et celle qu'ils auraient reçue et qui reflète la valeur réelle de leur bien.

52. Le Gouvernement estime que les requérants n'ont droit à aucun dommage matériel, car il n'est pas possible pour la Cour de mettre en cause l'autorité de la chose jugée qui existe dans l'ordre juridique grec quant à la fixation de l'indemnité.

53. La Cour n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel allégué et rejette donc cette demande.

B. Frais et dépens

54. Les requérants ne présentant pas des prétentions relatives à leurs frais et dépens, la Cour n'estime devoir accorder aucune somme à ce titre.

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

1. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré de l'article 6 § 1 (droit d'accès à un tribunal), combiné avec l'article 14 de la Convention, et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il ne s'impose pas de statuer sur le grief tiré de l'article 14 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 28 octobre 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen
Greffier

Nina Vajić
Présidente