



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

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE PARATHERISTIKOS OIKODOMIKOS
SYNETAIRISMOS STEGASEOS YPALLILON TRAPEZIS TIS
ELLADOS c. GRÈCE**

(Requête n° 2998/08)

ARRÊT
(fond)

STRASBOURG

3 mai 2011

DÉFINITIF

15/09/2011

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

**En l'affaire Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos
Ypallilon Trapezis Tis Ellados c. Grèce,**

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

Nina Vajić, *présidente*,
Christos Rozakis,
Peer Lorenzen,
Khanlar Hajiyeu,
George Nicolaou,
Mirjana Lazarova Trajkovska,
Julia Laffranque, *juges*,

et de André Wampach, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 5 avril 2011,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 2998/08) dirigée contre la République hellénique et dont une association des employés de la Banque de Grèce, le Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Trapezis Tis Ellados (« la requérante »), a 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. La requérante est représentée par M^e V. Chirdaris, avocat à Athènes. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») a été représenté par les délégués de son agent, M. S. Spyropoulos, assesseur auprès du Conseil juridique de l'Etat, et M^{me} Z. Hadjipavlou, auditrice auprès du Conseil juridique de l'Etat.

3. La requérante allègue le dépassement du « délai raisonnable » de la procédure, garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi qu'une violation du droit au respect de ses biens, protégé par l'article 1 du Protocole n° 1.

4. Le 8 octobre 2009, la présidente de la première section a décidé de communiquer la requête 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. L'unique activité de la requérante consiste en la construction de lotissements de vacances pour les employés de la Banque de Grèce.

6. La requérante est propriétaire d'un terrain d'une superficie de 7 353 000 m² au lieu-dit Katafygi, à Palaia Phokea de l'Attique, comprenant à la fois des terres cultivées, des terres en friche ainsi que des zones forestières, acquis par acte notarié du 15 avril 1966.

7. Avant d'acquérir cette superficie, l'association avait demandé l'autorisation pour l'acheter au préfet de l'Attique qui l'avait accordée par une décision du 9 février 1966.

8. Par deux décisions des 17 octobre 1968 et 6 novembre 1969, le ministère des Travaux publics approuva une étude de l'association pour la construction d'un lotissement, dont les détails devaient être fixés par un arrêté royal. Toutefois, ces arrêtés ne furent pas adoptés car le ministère de l'Agriculture invoqua des droits de propriété de l'Etat sur ce terrain.

9. Le 25 octobre 1978, la requérante saisit le tribunal de grande instance d'Athènes d'une action en reconnaissance de son droit de propriété sur ce terrain. Par un jugement n° 6157/1991, le tribunal de grande instance donna gain de cause à la requérante. Le jugement fut confirmé par les arrêts n° 17258/1992 et 1296/1993 de la cour d'appel d'Athènes et de la Cour de cassation respectivement.

10. En 1995, le ministère de l'Economie imposa à l'association requérante une taxe sur la valeur ajoutée pour le terrain litigieux, d'un montant de 14 573 447,54 euros (EUR), pour la période de 1982 à 1992. Compte tenu du montant élevé de cette taxe, la requérante saisit les juridictions compétentes d'une action contre l'Etat. Cette procédure est encore pendante.

11. Par deux décisions des 11 juillet 1996 et 9 novembre 1997, l'Organisme de l'aménagement du territoire d'Athènes exclut le terrain de la requérante des limites de la région de Lavrio qui méritait une protection environnementale.

12. Le 8 décembre 1999, l'Office des forêts de la région de Lavrio classer une surface de 60 660 m² dudit terrain en zone forestière et une surface de 8 240 m² en zone agricole, ce qui empêchait toute construction. La requérante introduisit un recours contre cette décision de l'Office des forêts devant la Commission de règlement des contestations forestières. A la date de l'introduction de la requête à la Cour, ce recours était encore pendant.

13. Le 19 février 2003, le ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics publia un décret portant « délimitation des zones de protection des chaînes de montagne de la péninsule lavriotique ». Le décret déterminait, entre autres, l'usage de la terre à l'intérieur des différentes zones de protection. La quasi-intégralité du terrain de la requérante tombait sous le coup du décret. Une partie de celui-ci fut classée en zone A (imposant une protection absolue et autorisant seulement des activités sportives et culturelles de plein air) et une autre partie en zone C (autorisation de construction de certains types d'habitation mais non de lotissements comme ceux visés par les plans de la requérante).

14. Le 21 avril 2003, la requérante saisit le Conseil d'Etat d'un recours en annulation du décret du 19 février 2003. Elle prétendait que le fait de classer sa propriété en zones A et C rendait impossible son usage et violait son droit au respect des biens. Elle soutenait que l'attitude de l'administration pendant trois décennies avait donné le sentiment à la requérante que la législation en vigueur pendant cette période n'aurait pas mis en cause la construction du lotissement. Elle soulignait que dans les propriétés limitrophes, il existait d'autres habitations et bâtiments.

15. L'audience, initialement fixée au 5 avril 2004 fut reportée aux 3 novembre 2004, 11 mai et 5 octobre 2005, date à laquelle elle a eu lieu.

16. Par un arrêt du 27 décembre 2006 (mis au net le 19 juin 2007), le Conseil d'Etat rejeta le recours. Il précisa qu'il était permis de modifier la destination d'un bien immobilier, si cela était imposé par la Constitution et de limiter le droit de propriété dans un but d'intérêt général, tel que la protection de l'environnement naturel et culturel. Il jugea que les restrictions litigieuses étaient compatibles avec la nature de la propriété de la requérante, comme terre non urbaine, et ne mettaient pas d'obstacle à son utilisation. En particulier, le droit d'exploiter la propriété litigieuse n'était pas rendu inopérant compte tenu de sa destination, à savoir comme superficie hors de la zone urbaine et donc non destinée à être constructible. Il considéra que le grief de la requérante, tiré de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1, était non fondé et qu'il ressortait des dispositions du décret que le droit de la requérante d'exploiter sa propriété n'était pas rendu caduc malgré le fait que cette propriété, située hors zone urbaine, n'était pas destinée à être bâtie. Les restrictions litigieuses étaient conformes au plan d'aménagement d'Athènes, qui prévoyait un ralentissement du développement de l'habitat et donc il n'y avait pas rupture de proportionnalité entre ces restrictions et le but poursuivi par celles-ci.

17. La requérante eut copie de cet arrêt le 2 juillet 2007. Elle ne perçut aucune indemnité pour le blocage de sa propriété.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

18. Les articles pertinents de la Constitution disposent :

Article 17

« 1. La propriété est placée sous la protection de l'Etat. Les droits qui en dérivent ne peuvent toutefois s'exercer au détriment de l'intérêt général.

2. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dûment prouvée, dans les cas et suivant la procédure déterminés par la loi et toujours moyennant une indemnité préalable complète. Celle-ci doit correspondre à la valeur que possède la propriété expropriée le jour de l'audience sur l'affaire concernant la fixation provisoire de l'indemnité par le tribunal. Dans le cas d'une demande visant à la fixation immédiate de l'indemnité définitive, est prise en considération la valeur que la propriété expropriée possède au jour de l'audience du tribunal sur cette demande.

(...) »

Article 24

« 1. La protection de l'environnement naturel et culturel constitue une obligation de l'État et un droit pour chacun. L'État est obligé de prendre des mesures spéciales, préventives ou répressives pour protéger l'environnement conformément au principe de durabilité. La loi règle les matières relatives à la protection des forêts et des espaces forestiers en général. La tenue d'un registre des forêts constitue une obligation pour l'État. La modification de l'affectation des forêts et des espaces forestiers est interdite, à moins que leur exploitation agricole ou un autre usage imposé par l'intérêt public ne soit prioritaire pour l'économie nationale. »

19. L'article 2 du décret présidentiel du 19 février 2003 dispose :

« Zone A : consiste en une zone de protection absolue destinée à un usage de divertissement, de manifestations culturelles de plein air, de sports de plein air à petite échelle et d'installations d'éducation relative à la protection de l'environnement. (...) Zone C : consiste en une zone à usage agricole, de divertissement, de sport, de colonies de vacances et d'habitation dans laquelle est permise seulement la construction de cabanes agricoles, de stations de pompage d'eau, d'installations sportives, de bars, restaurants, cafétérias, de colonies de vacances et de kiosques d'informations environnementales et historiques. »

20. En son article 9, le code de la législation d'urbanisme prévoit que le programme de protection de l'environnement d'Athènes et de sa couronne inclut des mesures pour le renouveau écologique d'Athènes : la protection des terres agricoles, des forêts, des biotopes et d'autres éléments de l'environnement ; la protection du paysage, des côtes et des espaces de beauté naturelle exceptionnelle ; la protection de l'héritage historique et culturel.

21. En son article 42, le même code dispose que des décrets présidentiels, émis sur proposition du ministre de l'Aménagement du territoire, de la construction et de l'environnement, fixent les conditions, les restrictions et les procédures par lesquelles sera approuvée la construction sur des espaces appartenant à des associations ayant pour but la construction et qui fonctionnent comme des personnes morales de droit public. Ces associations sont placées sous la tutelle du ministre précité.

EN DROIT

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

22. La requérante se plaint de la durée de la procédure devant le Conseil d'Etat. Elle allègue une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

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

A. Sur la recevabilité

23. Le Gouvernement invite la Cour à rejeter ce grief pour non-respect du délai de six mois. Il souligne que l'arrêt du Conseil d'Etat a été rendu le 27 décembre 2006 et que c'est cette date qui marque la fin de la procédure judiciaire. Le fait que l'arrêt a été mis au net le 19 juin 2007 ne signifie pas que la procédure judiciaire a été prolongée car, en matière de délai raisonnable, le contenu de l'arrêt n'a pas d'importance, le requérant devant saisir la Cour dès qu'une haute juridiction rend son arrêt.

24. La Cour rappelle qu'elle a à maintes reprises admis que lorsque la signification n'est pas prévue en droit interne, comme en l'espèce, il convient de prendre en considération la date à partir de laquelle les parties peuvent réellement prendre connaissance du contenu de la décision interne définitive (voir parmi d'autres *Papachelas c. Grèce* [GC], n° 31423/96, § 30, CEDH 1999-II ; *Elmaliotis et Konstantinidis c. Grèce*, n° 28819/04, § 26, 25 janvier 2007).

25. En l'occurrence, la Cour note que l'arrêt du Conseil d'Etat, décision interne définitive au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, fut rendu le 27 décembre 2006 et mis au net le 19 juin 2007. La requérante eut copie de l'arrêt le 2 juillet 2007 et introduisit sa requête moins de six mois plus tard, le 19 décembre 2007. La Cour estime que le délai entre la date à laquelle la

requérante pouvait obtenir copie de l'arrêt en question et la date à laquelle elle en prit connaissance ne prête pas à critique et qu'il ne saurait lui être reproché d'être restée inactive pendant une longue période ou d'avoir manqué de diligence. Cela est d'autant plus vrai que la Cour a déjà jugé que l'on ne peut exiger du justiciable qu'il vienne s'informer jour après jour de l'existence d'un arrêt qui ne lui a jamais été notifié (*Vassilios Athanasiou et autres c. Grèce*, n° 50973/08, § 21, 21 décembre 2010).

26. Il s'ensuit que cet aspect de la requête n'est pas tardif et il convient de rejeter l'exception du Gouvernement.

27. La Cour constate, en outre, que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et relève qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

28. La période à considérer a débuté le 21 avril 2003, avec la saisine du Conseil d'Etat, et a pris fin le 19 juin 2007, avec la mise au net de l'arrêt de celui-ci. Elle a donc duré quatre ans et deux mois environ.

29. Le Gouvernement soutient que la procédure n'a pas été excessive si l'on tient compte du fait que le Conseil d'Etat, juridiction administrative suprême, ne peut pas fonctionner aussi rapidement et tenir des audiences aussi fréquentes que les juridictions ordinaires. Du reste, l'affaire de la requérante soulevait des questions de fait et de droit importantes et complexes.

30. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés (voir, parmi beaucoup d'autres, *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

31. La Cour note que la procédure a duré quatre ans et deux mois environ pour une seule juridiction. L'audience a été initialement fixée un an après la saisine du Conseil d'Etat et a été ajournée d'office à trois reprises à des dates très espacées. De plus, il a fallu six mois environ pour la mise au net de l'arrêt.

32. Or, de tels délais ne peuvent en aucun cas être considérés comme compatibles avec le « délai raisonnable » de l'article 6 § 1. Partant, il y a eu violation de cette disposition.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

33. La requérante se plaint qu'il n'existe en Grèce aucune juridiction à laquelle elle aurait pu s'adresser pour se plaindre de la durée excessive de la procédure et de l'atteinte alléguée à son droit d'accès à un tribunal. Elle invoque l'article 13 de la Convention aux termes duquel :

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

34. Le Gouvernement soutient que l'article 13 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce, car selon lui, il n'y a pas eu dépassement du « délai raisonnable ».

A. Sur la recevabilité

35. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs que celui-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

36. La Cour rappelle que l'article 13 garantit un recours effectif devant une instance nationale permettant de se plaindre d'une méconnaissance de l'obligation, imposée par l'article 6 § 1, d'entendre les causes dans un délai raisonnable (voir *Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 156, CEDH 2000-XI).

37. Par ailleurs, la Cour a déjà eu l'occasion de constater que l'ordre juridique hellénique n'offrait pas aux intéressés un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention leur permettant de se plaindre de la durée d'une procédure (*Fraggalexi c. Grèce*, n° 18830/03, 9 juin 2005, §§ 18-23). La Cour ne distingue en l'espèce aucune raison de s'écarter de cette jurisprudence, d'autant plus que le Gouvernement n'affirme pas que l'ordre juridique hellénique a, entre-temps, été doté d'une telle voie de recours.

38. Dès lors, la Cour estime qu'en l'espèce il y a eu violation de l'article 13 de la Convention en raison de l'absence en droit interne d'un recours qui eût permis à la requérante d'obtenir la sanction de son droit à voir sa cause entendue dans un délai raisonnable, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

39. La requérante se plaint du fait que le classement de sa propriété en zone de protection absolue a supprimé toute possibilité d'usage de celle-ci. Elle invoque l'article 1 du Protocole n° 1, 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 Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

A. Sur la recevabilité

40. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs que celui-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

a) Le Gouvernement

41. Le Gouvernement prétend que la propriété ne peut pas avoir pour but exclusif l'intérêt du seul propriétaire, mais doit aussi servir l'intérêt général. Le propriétaire n'a pas le droit à l'exploitation libre et incontrôlée de sa propriété, sans que soit pris en considération la protection de la santé de la population et le droit des autres propriétaires de mettre en valeur, dans un cadre socialement acceptable, leurs propres propriétés. En fonction de la nature de ces propriétés et des interventions de l'homme sur celles-ci, le législateur doit pouvoir les réglementer conformément aux conditions et besoins sociaux, économiques, politiques et environnementaux du moment.

42. Il soutient que la requérante a tergiversé de manière injustifiée et pour une grande période – au moins depuis 1993, lorsque le litige avec l'Etat au sujet de la propriété du terrain a pris fin – à mettre en œuvre les procédures nécessaires pour la construction de son terrain ou pour demander l'échange de ce terrain avec d'autres appartenant à l'Etat, sous l'empire des dispositions en vigueur à l'époque. La requérante se limite à invoquer un consentement préalable mais non contraignant donné par l'Etat en 1968.

Toutefois, ce consentement a cessé d'être valable avec l'entrée en vigueur de l'article 42 de la loi 1337/1983 et le décret présidentiel 93/1987 (amendant l'organisation, la gestion et le fonctionnement des associations du type de la requérante).

43. Cet attermolement devient encore plus répréhensible, si l'on tient compte du fait qu'en 1976, et surtout après 1985 (article 9 du code de la législation d'urbanisme), l'Etat avait déclaré expressément son intention de procéder à des restrictions drastiques de l'usage des terrains à Athènes et en Attique pour des raisons de protection de l'environnement naturel et culturel.

44. Le Gouvernement soutient que si les dispositions de l'article 2 du décret présidentiel du 19 février 2003 excluent l'urbanisation massive de la superficie litigieuse, afin de construire des villages de vacances, elles ne conduisent pas à une baisse substantielle de sa valeur marchande, car elles permettent la construction d'espaces de loisirs pour le public, d'installations sportives, de restaurants et de cafés et de résidences de 160 m² maximum, ce qui correspond aux besoins actuels de vie de la population.

b) La requérante

45. La requérante rétorque qu'en 1966 le préfet d'Attique lui a accordé l'autorisation d'acquérir le terrain litigieux en connaissant le but de l'association ainsi que celui de son achat. En 1968 et 1969, le ministère des Travaux publics a approuvé l'étude de l'association pour la construction du lotissement. La construction sur des terrains adjacents a engendré la conviction de la requérante qu'elle aurait, elle aussi, la possibilité de réaliser l'objet de ses statuts. Toutefois, l'Etat s'est prévalu des droits de propriété sur le terrain et, après la fin de la procédure judiciaire qui était favorable à la requérante, lui a imposé une TVA exorbitante et tente d'ajourner le plus possible la procédure engagée par celle-ci à cet égard. Il est donc impossible de soutenir que la requérante a tergiversé pour construire le terrain litigieux.

46. La requérante prétend que le classement de l'ensemble de leur propriété en zones A et C n'était pas proportionnel au but poursuivi de protection de l'environnement, puisque seule une petite partie (1 014 m²) de cette propriété était vraiment concernée par le décret du 19 février 2003.

47. Enfin, la requérante souligne qu'elle avait été constituée afin de construire des résidences secondaires pour ses 3 402 membres. Elle a acquis le terrain litigieux uniquement dans ce but connu de l'administration. Le classement de celui-ci en zones A et C a rendu ce but inopérant et contribué à le rendre inutilisable et à réduire sa valeur à néant.

2. *Appréciation de la Cour*

48. La Cour note d'emblée qu'il y a eu ingérence des autorités dans le droit de la requérante de disposer librement de ses biens : elle est le résultat du classement de sa propriété en zones A et C, prévu par le décret du 19 février 2003 et confirmé par l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 décembre 2006, ce qui a rendu impossible son usage, à savoir la construction de lotissements de vacances qui constituait la raison d'être de l'association requérante.

La Cour doit alors examiner si l'ingérence dans le droit de la requérante de disposer librement de ses biens était justifiée sous l'angle du second paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir *Housing Association of War Disabled et Victims of War of Attica et autres c. Grèce*, n° 35859/02, § 36, 13 juillet 2006).

La Cour rappelle que dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement du territoire, les Etats contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique (voir *Housing Association of War Disabled et Victims of War of Attica et autres c. Grèce*, précite, § 37 ; *Elia S.r.l. c. Italie*, n° 37710/97, § 77, CEDH 2001-IX). Elle estime donc que l'ingérence dans le droit de la requérante au respect de ses biens répondait aux exigences de l'intérêt général. D'autre part, le but légitime de protéger le patrimoine naturel ou culturel, aussi important soit-il, ne dispense pas l'Etat de son obligation d'indemniser les intéressés lorsque l'atteinte à leur droit de propriété est excessive. Il appartient ainsi à la Cour de vérifier, dans le cas d'espèce, que l'équilibre voulu a été préservé de manière compatible avec le droit de la requérante au respect de ses biens (voir *Saliba c. Malte*, n° 4251/02, § 45, 8 novembre 2005 et *Housing Association of War Disabled et Victims of War of Attica et autres c. Grèce*, précité, § 37).

49. La Cour note que tant le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 27 décembre 2006, que le Gouvernement justifient les restrictions apportées à la propriété de la requérante, entre autres, par le besoin supérieur de protéger l'environnement naturel et culturel de la région où était situé son terrain.

50. Si aucune disposition de la Convention n'est spécialement destinée à assurer une protection générale de l'environnement en tant que tel (*Kyrtatos c. Grèce*, n° 41666/98, § 52, 22 mai 2003), la société d'aujourd'hui se soucie sans cesse davantage de le préserver (*Fredin c. Suède (n°1)*, 18 février 1991, § 48, série A n° 192). L'environnement constitue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu. Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'Etat a légiféré en la matière. Les pouvoirs publics assument alors

une responsabilité qui devrait se concrétiser par leur intervention au moment opportun afin de ne pas priver de tout effet utile les dispositions protectrices de l'environnement qu'ils ont décidé de mettre en œuvre (*Hamer c. Belgique*, n° 21861/03, § 79, 27 novembre 2007). Ainsi, des contraintes sur le droit de propriété peuvent être admises, à condition certes de respecter un juste équilibre entre les intérêts – individuel et collectif – en présence (voir, *mutatis mutandis*, *Fotopoulou c. Grèce*, n° 66725/01, 18 novembre 2004).

51. Afin de déterminer si l'avantage pour la protection de l'environnement peut être considéré comme proportionné à l'inconvénient causé à la requérante, la Cour estime qu'elle doit prendre en compte les éléments suivants.

52. La Cour ne perd pas de vue que la requérante est une association dont l'unique objectif déclaré dans ses statuts est la construction de lotissements de vacances pour les employés de la Banque de Grèce. En 1966, le préfet de l'Attique a accordé en connaissance de cause son autorisation pour l'achat de la superficie litigieuse. Toutefois, alors que le ministère des travaux publics avait approuvé une étude pour la construction du lotissement, la procédure n'a pas pu avancer car l'Etat a fait valoir des droits de propriété sur cette superficie. Le litige qui a suivi a été tranché par la Cour de cassation en faveur de la requérante. A la suite de cette décision, la requérante s'est encore engagée dans un cycle de procédures judiciaires et administratives contre l'Etat – et qui sont encore pendantes – pour contester, d'une part, le montant de la TVA que l'Etat lui a imposé sur sa propriété et, d'autre part, la qualification d'une partie de cette superficie comme zone forestière.

53. Alors que deux décisions de l'Organisme de l'aménagement du territoire d'Athènes, des 11 juillet 1996 et 9 novembre 1997, avaient exclu le terrain de la requérante des limites de la région de Lavrio, qui méritait une protection environnementale, le décret du 19 février 2003 l'a classé en zones A et C, ce qui a amené la requérante à saisir le Conseil d'Etat d'un recours en annulation contre ce décret. Ce dernier a rejeté le recours.

54. Dans les arrêts *Z.A.N.T.E.-Marathonisi A.E. c. Grèce* (n° 14216/03, § 52, 6 décembre 2007) et *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis c. Grèce* (n° 35332/05, §§ 47-48, 21 février 2008), dont les faits présentaient une certaine similitude avec ceux de la présente affaire, la Cour a jugé que le critère employé par les juridictions administratives lors de l'examen des demandes d'indemnisation ou le recours en annulation des requérantes pour le blocage de leur propriété se distinguait par sa rigueur particulière, car il assimilait tout terrain se trouvant hors de la zone urbaine à un terrain destiné à un usage agricole, avicole, sylvicole ou de divertissement du public. En particulier, la référence à la « destination » du terrain, terme *per se* vague et indéfini, ne permettait pas au juge interne de tenir compte du droit qui, éventuellement, régissait *in concreto* son exploitation avant l'imposition de la restriction incriminée.

55. Or, en l'espèce, le Conseil d'Etat a aussi considéré qu'il était permis de modifier la destination d'un bien et que les restrictions litigieuses étaient compatibles avec la nature de la propriété de la requérante comme terre non urbaine. Il a également estimé que le droit d'exploiter la propriété litigieuse n'était pas rendu inopérant compte tenu de sa destination, à savoir comme superficie hors de la zone urbaine et donc non destinée à être constructible.

56. La Cour rappelle que le classement en zone A entraîne une interdiction totale de construire et celui en zone C une certaine permission, mais avec des conditions telles qui rendent l'existence même de la requérante dépourvue de sens et les motifs qui ont présidé à l'achat de la superficie litigieuse totalement caducs. Elle relève aussi que la requérante n'a perçu aucune indemnité pour le blocage de sa propriété.

57. La Cour ne saurait souscrire à l'argument du Gouvernement selon lequel la requérante n'a pas fait preuve de diligence car elle n'a pas construit pendant une période où elle pouvait le faire, avant l'adoption du décret du 19 février 2003. A cet égard, elle note que dès que la requérante s'est dégagée de son litige avec l'Etat à propos du droit de propriété de son terrain, elle a dû faire face à l'imposition d'une TVA (14 573 447,54 euros) pour la période de 1982 au 1992 et au sujet de laquelle une procédure est toujours pendante (paragraphe 10 ci-dessus) ainsi qu'à la qualification d'une grande partie de son terrain en zone forestière, donc en zone inconstructible. Il est à noter que cette dernière a été prononcée en 1999.

58. Au vu de ce qui précède, la Cour considère que, dans le cas d'espèce, le critère employé par l'arrêt du Conseil d'Etat ainsi que le comportement des autorités pendant toute la période qui a suivi l'acquisition de la superficie litigieuse par la requérante, et en tout cas à compter de la contestation du droit de propriété par l'Etat, ont rompu le juste équilibre devant régner, en matière de réglementation de l'usage des biens, entre l'intérêt public et l'intérêt privé.

59. Dès lors, la Cour estime qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

60. 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. »

61. La requérante réclame 2 205 900 000 euros (EUR) au titre du préjudice matériel qu'elle aurait subi. Elle calcule ce montant sur la base de la valeur marchande de la superficie litigieuse de 7 353 000 m² en 2010, qui s'élèverait à 300 000 EUR/1 000 m². Elle souligne qu'en 2001, l'Etat lui-même avait estimé la valeur du terrain à 88 041 085,84 EUR. Pour

dommage moral, la requérante demande 100 000 EUR, dont 85 000 EUR pour la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 et 15 000 EUR pour celle des articles 6 § 1 et 13 de la Convention. La requérante demande également 1 000 EUR pour les frais et dépens engagés devant la Cour.

62. Le Gouvernement souligne que la requérante ne soumet aucun élément à l'appui de ses prétentions au titre du dommage matériel, qui sont alors non prouvées et non fondées. Si la Cour devait constater une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, la question de l'application de l'article 41 de la Convention devrait faire l'objet d'un arrêt séparé, car à ce stade il est difficile d'apprécier de manière précise et motivée le dommage éventuel de la requérante. Si, en revanche, la Cour souhaitait statuer immédiatement sur le fond et la satisfaction équitable, le montant de l'indemnité pour dommage matériel ne devrait dépasser 30 000 EUR. Le Gouvernement estime, en outre, que le constat des violations constituerait une satisfaction équitable suffisante au titre du dommage moral. Enfin, le Gouvernement estime raisonnable la somme réclamée pour frais et dépens.

63. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve et fixera la procédure ultérieure compte tenu de la possibilité que le Gouvernement et la requérante parviennent à un accord (article 75 § 1 du règlement).

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention ;
4. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
5. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ; en conséquence,
 - a) la *réserve* en entier ;
 - b) *invite* le Gouvernement et la société requérante à lui soumettre par écrit, dans les trois mois, leurs observations sur la question et, en particulier, à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* à la présidente de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 3 mai 2011, en application
de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

André Wampach
Greffier adjoint

Nina Vajić
Présidente