



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE VENTOURIS ET AUTRES c. GRÈCE

(Requête n° 33252/08)

ARRÊT

STRASBOURG

31 janvier 2012

DÉFINITIF

30/04/2012

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 Ventouris et autres c. Grèce,

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

Nina Vajić, *présidente*,
Peer Lorenzen,
Khanlar Hajiyeu,
Mirjana Lazarova Trajkovska,
Julia Laffranque,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Erik Møse, *juges*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 10 janvier 2012,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 33252/08) dirigée contre la République hellénique et dont trois ressortissants de cet Etat, M. Konstantinos Ventouris, M^{me} Fotini Kazitori et M. Nikolaos Kazitoris (« les requérants »), ont saisi la Cour le 27 juin 2008 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^{es} M. Vomvas et A.-E. Vomvas, avocats à Athènes. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») est représenté par les délégués de son agent, M. K. Georgiadis, assesseur auprès du Conseil juridique de l'Etat, et M. C. Poulakos, auditeur auprès du Conseil juridique de l'Etat.

3. Les requérants allèguent en particulier une violation des articles 6 § 1 et 13 de la Convention, en raison du refus de l'administration de se conformer à un jugement du tribunal administratif.

4. Le 23 février 2010, la requête a été communiquée 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 1927, 1949 et 1977 et résident au Pirée.

A. La qualification de la propriété des requérants comme « espace vert »

6. Par une décision du préfet du Pirée du 7 juin 1989, le plan d'alignement urbain de la ville de Keratsini fut modifié et certains terrains se virent attribuer la destination d' « espace vert », ce qui s'apparentait à une procédure d'expropriation. Trois de ces terrains appartenaient aux requérants. Le 8 décembre 1995, la direction de l'aménagement urbain du Pirée procéda à un calcul de l'indemnité qui devait être versée aux propriétaires de ces terrains en vue de leur expropriation. Toutefois, par la suite, la mairie de Keratsini ne manifesta plus d'intérêt pour la réalisation de cette expropriation et ne demanda pas aux tribunaux la fixation du montant unitaire de l'indemnité d'expropriation.

7. Le 8 avril 2005, les requérants invitèrent le préfet du Pirée et les services compétents du ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics à lever l'expropriation et à modifier le plan d'alignement à l'endroit litigieux, mais ne reçurent aucune réponse.

8. Le 28 juillet 2005, les requérants saisirent le tribunal administratif du Pirée. Ils se plaignaient du délai de seize ans écoulé depuis la décision du 7 juin 1989, sans qu'ils aient reçu une indemnité, et demandaient l'annulation du refus du préfet du Pirée de lever l'expropriation et la charge imposée sur leurs propriétés.

9. Par un jugement du 17 juillet 2006, le tribunal administratif donna gain de cause aux requérants au motif que la période de seize ans sans indemnité dépassait le délai raisonnable dans lequel la restriction à l'usage de la propriété pouvait être considérée comme conforme à la Constitution. Le blocage des terrains était donc levé *ipso jure*, conformément à l'article 17 § 4 de la Constitution. Le tribunal ordonna le renvoi de l'affaire à l'administration afin que celle-ci prononce la levée de l'expropriation et modifie en conséquence le plan d'alignement. L'administration ne s'étant pas pourvue en cassation, le jugement devint définitif. La levée de l'expropriation et la modification du plan d'alignement devaient être effectuées par décret présidentiel, en raison du fait que les propriétés litigieuses étaient situées à moins de 500 mètres du rivage.

10. Après la notification du jugement aux parties le 19 octobre 2006, les requérants déposèrent, le 7 novembre 2006, auprès de la direction de l'aménagement urbain de la préfecture du Pirée et du bureau de l'aménagement urbain de la mairie de Keratsini, une requête les invitant à se conformer au jugement du tribunal administratif. Ils y avaient annexé copie des arrêts de la Cour dans les affaires *Zazanis et autres c. Grèce*, n° 68138/01, 18 novembre 2004 et *Manolis c. Grèce*, n° 2216/03, 19 mai 2005, qui concernaient des cas similaires.

11. Le 28 novembre 2006, le Conseil juridique de l'Etat recommanda l'exécution du jugement. Cette recommandation, qui fut adressée au

ministère de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics et à la préfecture du Pirée, fut aussi approuvée le 8 décembre 2006 par le ministère de l'Economie.

12. Le 28 février 2007, l'avocat des requérants envoya une note au préfet du Pirée et à la direction de l'aménagement urbain de la préfecture par laquelle il attirait leur attention sur la législation pertinente qui fixait un délai pour l'adoption de certains avis – en l'occurrence celui de la mairie de Keratsini – préalables à la décision de l'administration de se conformer à une décision de justice. Passé ce délai, l'administration avait l'obligation de se conformer à la décision sans attendre l'avis précité.

13. Le 2 juillet 2007, la préfecture du Pirée transmet à la direction de l'aménagement du territoire du Pirée un avis selon lequel la mairie de Keratsini avait également le droit d'exprimer son avis sur la question de l'exécution du jugement dans un délai de deux mois. Le non-respect de ce délai ne pouvait pas avoir pour effet de réserver la suite de la procédure, sauf à compromettre sa conclusion dans un délai raisonnable.

B. L'imposition de nouvelles charges sur la propriété des requérants

14. Jusqu'à la fin mai 2008, les requérants n'ayant reçu aucune information, écrite ou orale, de la part des autorités qui devaient se conformer au jugement du tribunal administratif, leur avocat se mit en contact téléphonique avec la direction de l'aménagement urbain de la préfecture du Pirée et apprit qu'il y avait eu une évolution dans la procédure qui n'avait pas été portée à la connaissance des requérants.

15. En effet, par une décision du 17 juillet 2007, la mairie de Keratsini avait levé l'expropriation des terrains concernés par la création de l'espace vert, mais avait en même temps imposé une nouvelle expropriation dans le même but (incluant aussi des terrains non concernés par la première expropriation) en précisant qu'elle disposait d'une somme de 1 000 000 d'euros (EUR) pour les indemnités et que des sommes supplémentaires devaient être rendus disponibles par la conclusion d'un prêt et d'autres sources.

16. Le 25 juillet 2007, la direction de l'aménagement urbain du Pirée envoya à la mairie de Keratsini un document dans lequel elle constatait que la décision du 17 juillet 2007 ne prévoyait pas la possibilité d'une indemnisation immédiate et qu'elle risquait d'être annulée par le Conseil d'Etat pour insuffisance de motivation.

17. Le 3 août 2007, le secrétaire général de la Région de l'Attique considéra que la décision du 17 juillet 2007 remplissait toutes les conditions de légalité.

18. Par une lettre du 18 septembre 2007 à la direction de l'urbanisme du ministère de la Protection de l'environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics, la mairie de Keratsini précisait que le coût

total de la nouvelle expropriation devait s'élever à 1 300 000 EUR, dont 1 000 000 EUR seraient versés par le ministère de l'Intérieur et 300 000 EUR par d'autres sources. Elle soulignait que l'expropriation s'imposait car le secteur était très dégradé en raison de la présence de plusieurs chantiers navals et du manque d'espaces verts.

19. Dans un avis du 23 janvier 2008, le bureau de l'aménagement urbain de la mairie de Keratsini indiqua à la préfecture du Pirée que la nouvelle expropriation s'imposait car le quartier était dégradé et manquait d'espaces verts.

20. Le 9 février 2009, la direction de l'urbanisme du ministère de la Protection de l'environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics informa la mairie de Keratsini et l'avocat des requérants qu'elle approuvait la levée de l'expropriation et la transformation du secteur, incluant les terrains des requérants, en espace constructible et le renvoi du dossier à la mairie pour qu'elle se conforme à la procédure légale. La direction releva que les crédits nécessaires pour l'indemnisation des requérants n'avaient pas été prévus dans le budget de la mairie pour l'année 2009. Le 24 février 2009, elle invita la mairie de Keratsini à publier le nouveau plan d'alignement dans un délai de quarante-cinq jours, afin de donner aux riverains la possibilité d'exprimer leurs objections éventuelles. Comme le délai s'écoula sans que cette publication ait été effectuée, la direction de l'urbanisme procéda à la rédaction d'un projet de décret présidentiel portant modification du plan d'alignement et transformation de l'espace visé par l'expropriation du 7 juin 1989, dont les propriétés des requérants.

21. Le 16 février 2009, la mairie de Keratsini informa le ministère de la Protection de l'environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics qu'il avait décidé d'utiliser un espace de 4 000 m², incluant la propriété des requérants, pour la construction du 5^e lycée de Keratsini.

22. Le 14 juillet 2009, les ministres adjoints de l'Economie et de l'Education nationale décidèrent de créer le 5^e lycée de Keratsini. Comme site pour la construction du lycée fut désignée une superficie qui incluait la propriété des requérants. Par une lettre du 10 avril 2010, l'Office des bâtiments scolaires invita la mairie de Keratsini à ne plus délivrer d'autorisations de construire sur ce site et à changer le classement de celui-ci « d'espace vert » en « espace scolaire ».

23. Le 8 avril 2010, le Conseil d'Etat reçut pour avis, en tant qu'organe participant à l'élaboration des décrets, le projet de décret susmentionné (paragraphe 20 ci-dessus).

24. Dans son avis du 12 mai 2010, le Conseil d'Etat refusa d'entériner le projet de décret. Il souligna ce qui suit :

« (...) Suite à la publication de la décision judiciaire qui constate l'obligation de lever l'expropriation ou la charge, le bien ne devient pas constructible, mais, tant que le plan d'alignement n'a pas été modifié (...) il reste non réglé du point de vue

urbanistique ; par conséquent, jusqu'à ce que la procédure de modification du plan soit terminée, il n'est pas permis de délivrer un permis de construire.

(...) Lorsque l'administration constate que les conditions pour la levée de l'expropriation sont réunies, elle doit y procéder et régler à nouveau le statut urbanistique du bien litigieux en procédant, entre autres, à l'examen des besoins en matière d'urbanisme et l'alignement du secteur afin d'éviter des mesures fragmentaires. L'administration doit apprécier si la propriété doit devenir constructible ou être bloquée à nouveau par le biais d'une nouvelle expropriation, lorsque les conditions légales sont réunies, notamment la possibilité d'indemniser les propriétaires concernés. En l'occurrence, la mairie de Keratsini a réimposé une expropriation en invoquant, d'une part, des raisons de nature urbanistique, notamment l'état du secteur, dégradé par les activités industrielles et par le manque d'espaces verts, et, d'autre part, l'intention et la possibilité pour la municipalité de verser l'indemnité requise (...). Malgré cela, [le ministère de l'Environnement] (...) a admis que les conditions pour réimposer une expropriation n'étaient pas réunies, car le conseil municipal s'est référé de manière vague à l'existence de raisons sérieuses de nature urbanistique et il ne ressortait pas du budget que les crédits nécessaires pour l'indemnisation des propriétaires y étaient inscrits. Du reste les organes compétents du ministère [de l'Environnement] n'ont exprimé leur avis, avec des critères urbanistiques, ni quant à la nécessité de maintenir ou non l'espace vert ni quant à l'opportunité de la modification proposée. Dans ces conditions, le décret examiné n'est pas légal. Compte tenu du fait que l'administration doit se conformer au jugement du tribunal administratif, elle doit procéder le plus rapidement possible à l'adoption des mesures nécessaires (...). »

25. Par une lettre du 19 juillet 2010 adressé à plusieurs services publics et à la mairie de Keratsini, la direction de l'urbanisme du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et du Changement climatique releva que les raisons invoquées en 2007, relatives à la nécessité de créer des espaces verts, pour réimposer une expropriation, ne pouvaient pas être considérées comme sérieuses compte tenu de sa nouvelle décision de construire un lycée à cet endroit.

C. Les actions en dommages-intérêts engagées par les requérants

26. Le 20 mars 2009, le premier des requérants introduisit contre l'Etat une action en indemnisation devant le tribunal administratif du Pirée. Il réclamait un montant de 1 823 665,50 EUR, pour profits non perçus (*diafygonta kerdì*) et qui correspondraient aux intérêts des sommes qu'il aurait obtenues de la vente de sa propriété, plus une somme de 300 000 EUR pour dommage moral.

27. Par une autre action de la même date, les deux autres requérants demandèrent respectivement 271 365,50 EUR et 819 996,50 EUR pour profits non perçus, plus 75 000 EUR et 225 000 EUR pour dommage moral.

28. Ces actions sont encore pendantes. Le 1^{er} octobre 2009, le président du tribunal administratif rejeta une demande tendant à ce qu'il soit tenu audience en priorité dans ces affaires, demande qui était présentée en raison de l'âge avancé du premier requérant.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La Constitution

29. Les dispositions pertinentes de la Constitution de 1975 se lisent ainsi :

Article 17

1. La propriété est sous la protection de l'État, mais les droits qui en dérivent ne peuvent s'exercer au détriment de l'intérêt général.

2. Nul n'est privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique dûment prouvée, dans les cas et de la manière prévus par la loi, et toujours moyennant une indemnité préalable et complète, qui doit correspondre à la valeur du bien exproprié au moment de l'audience sur sa fixation provisoire devant le tribunal de l'affaire. Dans le cas d'une demande pour la fixation directe de l'indemnité définitive, est prise en considération la valeur du bien au moment de l'audience sur cette fixation devant le tribunal. Si l'audience pour la fixation de l'indemnité définitive a lieu plus d'un an après l'audience sur la fixation de l'indemnité provisoire, c'est la valeur au moment de l'audience pour la fixation de l'indemnité définitive qui est prise en compte. La capacité à payer le montant de l'indemnité est spécialement justifiée par le jugement. A condition que le bénéficiaire y consente, l'indemnité peut également être payée en nature, spécialement sous la forme de l'attribution de la possession d'une autre propriété, ou de l'attribution de droits sur une autre propriété.

3. Le changement éventuel de la valeur du bien exproprié, survenu après la publication de l'acte d'expropriation et dû exclusivement à celle-ci, n'est pas pris en compte.

4. L'indemnité est dans tous les cas fixée par les tribunaux compétents. Elle peut être fixée même provisoirement par voie judiciaire, après audition ou citation de l'ayant droit, que le tribunal, à sa discrétion, peut obliger, en vue de l'encaissement de l'indemnité, à fournir un cautionnement correspondant à celle-ci, selon les modalités prévues par la loi. Une loi prévoit l'établissement d'une juridiction unique, nonobstant l'article 94, pour tous les litiges et les affaires d'expropriation, ainsi que pour le traitement des procès les concernant devant les tribunaux comme une question de priorité. La manière dont les procès en instance devant les tribunaux se déroulent est réglée par la même loi. Jusqu'au paiement de l'indemnité provisoire ou définitive fixée par le tribunal, tous les droits du propriétaire restent intacts et l'occupation de la propriété n'est pas permise. Pour l'exécution de travaux de grande importance pour l'économie du pays, l'exécution des travaux avant la fixation et le paiement de l'indemnité peut être autorisée par une décision spéciale du tribunal compétent pour fixer l'indemnité provisoire ou définitive, à condition qu'une partie raisonnable de l'indemnité soit payée et qu'une totale garantie soit prévue en faveur du bénéficiaire de l'indemnité, ainsi qu'il est prévu par la loi. La seconde partie du premier alinéa s'applique également à ces affaires. L'indemnité dont le montant est fixé par le tribunal est, dans tous les cas, payée au plus tard un an et demi après la date de publication de la décision du tribunal sur la fixation provisoire de l'indemnité, et en cas d'une demande pour la fixation de l'indemnité définitive, après la publication de

la décision du tribunal, faute de quoi l'expropriation est levée de plein droit. L'indemnité, en tant que telle, n'est soumise à aucune imposition, taxe ou retenue.

(...)

Article 95 § 5

« L'administration est tenue de se conformer aux arrêts de justice. La violation de cette obligation engage la responsabilité de tout organe coupable, ainsi qu'il est prescrit par la loi ».

B. Le code de l'urbanisme

30. Il résulte des dispositions du code de l'urbanisme (article 154 §§ 2 et 3), du code des mairies et communes (article 77 § 3), de la loi 2690/1999 (articles 4 § 1 et 20 § 4) et de la loi 2831/2000 (article 29 § 4) que la levée d'une expropriation présuppose le renvoi préalable à la mairie afin qu'elle donne son avis quant à la modification du plan d'alignement. Au cas où un délai de deux mois s'est écoulé sans que la mairie réagisse (article 77 § 3), l'organe compétent de la préfecture se réunit et décide la levée de l'expropriation. Le plan de ville modifié est publié au Journal officiel.

31. Dans un avis du 7 juillet 2006, le Conseil d'Etat a considéré que suite à une annulation judiciaire de l'omission de l'administration de lever une expropriation qui a été imposée pendant une longue période sans finalement se réaliser, l'administration doit régler le statut de l'immeuble soit en modifiant le plan d'alignement, afin de lever le blocage de l'immeuble, soit en imposant une nouvelle expropriation, pour des motifs d'aménagement du territoire et lorsqu'il y a l'intention et la possibilité d'effectuer l'expropriation par le versement d'une indemnité appropriée. Dans tous les cas, tant pour la levée de l'expropriation que pour la modification du plan d'alignement, la procédure prévue par l'article 3 du décret du 17 juillet 1923 doit être respectée, à savoir l'affichage du plan à la mairie, la publication de la modification par voie de presse et l'examen des objections éventuelles.

32. En cas de levée d'une expropriation, afin de se conformer à une décision judiciaire, les services de l'urbanisme doivent adresser aux mairies un document les invitant à se prononcer sur la nécessité de maintenir l'expropriation ou le blocage de l'immeuble ainsi que sur la possibilité d'effectuer immédiatement l'expropriation par le versement d'une indemnité appropriée. Si la mairie ne réagit pas dans le délai accordé, la préfecture peut procéder sans avoir reçu l'avis de la mairie.

C. La loi d'accompagnement du code civil

33. Les articles 105 et 106 de la loi d'accompagnement du code civil se lisent comme suit :

Article 105

« L'Etat est tenu de réparer le dommage causé par les actes illégaux ou omissions de ses organes lors de l'exercice de la puissance publique, sauf si l'acte ou l'omission a eu lieu en méconnaissance d'une disposition destinée à servir l'intérêt public. La personne fautive est solidairement responsable avec l'Etat, sous réserve des dispositions spéciales sur la responsabilité des ministres. »

Article 106

« Les dispositions des deux articles précédents s'appliquent aussi en matière de responsabilité des collectivités territoriales ou d'autres personnes morales de droit public pour le dommage causé par les actes ou omissions de leurs organes. »

34. L'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil établit le concept d'acte dommageable spécial de droit public, créant une responsabilité extracontractuelle de l'Etat. Cette responsabilité résulte d'actes ou omissions illégaux. Les actes concernés peuvent être, non seulement des actes juridiques, mais également des actes matériels de l'administration, y compris des actes non exécutoires en principe (arrêt n° 535/1971 de la Cour de cassation ; *Nomiko Vima*, 19e année, p. 1414; arrêt n° 492/1967 de la Cour de cassation ; *Nomiko Vima*, 16e année, p. 75). La recevabilité de l'action en réparation est soumise à une condition : la nature illégale de l'acte ou de l'omission.

35. Selon la jurisprudence des tribunaux administratifs, le dépassement des limites du pouvoir discrétionnaire de l'administration ou la méconnaissance des principes généraux de la bonne administration sont susceptibles d'engager sa responsabilité extracontractuelle (voir, parmi d'autres, cour administrative d'appel d'Athènes, arrêts n°s 1605/93 et 1427/1998, *Dioikitiki Diki* 1994, p. 369 et 1998, p. 963). La responsabilité extracontractuelle de l'administration est également engagée dans le cas où une charge pesant légalement sur une propriété consiste en un blocage substantiel de celle-ci (Conseil d'Etat, arrêt n° 2801/1991, formation plénière, *Nomiko Vima* 1992, p. 1091).

EN DROIT

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

36. Les requérants se plaignent du refus de l'administration de se conformer au jugement du tribunal administratif du 17 juillet 2006. Ils allèguent une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente est ainsi libellée :

« 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 (...) »

A. Sur la recevabilité

37. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 (a) de la Convention. La Cour 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

38. Le Gouvernement soutient que suite à l'adoption d'une décision administrative ou judiciaire qui confirme la levée d'une expropriation une modification du plan d'alignement s'impose. A la suite d'une telle levée, l'administration a l'obligation de régler à nouveau le statut urbanistique du terrain concerné, car la seule levée d'une expropriation ou d'une autre charge pesant sur le terrain ne suffit pas à le rendre automatiquement constructible. L'administration doit d'abord examiner si des raisons objectives ne font pas obstacle à la construction (si, par exemple, le terrain a une nature forestière ou se trouve dans une zone protégée) ou s'il existe un besoin impérieux de créer un espace public dans le cadre du développement urbanistique du secteur. Par conséquent, jusqu'à ce que le plan d'alignement soit modifié, le statut urbanistique du terrain reste en suspens.

39. Le Gouvernement allègue que par sa décision du 17 juillet 2007, la mairie de Keratsini s'est en fait conformée au jugement du tribunal administratif du Pirée. Dans la période entre la levée de l'expropriation et l'imposition d'une nouvelle aux fins d'abord de la création par la mairie d'un espace vert public, puis de la construction d'un lycée, les requérants avaient la possibilité de mettre en valeur leur propriété. Toutefois, la mairie, après s'être conformée au jugement précité, avait le droit de réimposer une

expropriation ; ce qui est d'ailleurs admis par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

40. Enfin, le Gouvernement affirme que si les requérants estimaient avoir subi un préjudice en raison du grand laps de temps écoulé sans indemnité, ils auraient pu introduire une action en dommages-intérêts sur le fondement des articles 105 et 106 de la loi d'accompagnement du code civil.

41. Les requérants rétorquent que, selon le code de l'urbanisme, avant que l'autorité administrative compétente lève la charge et modifie le plan d'alignement, la mairie de Keratsini et le ministère de l'Environnement doivent exprimer leur avis relatif à la modification du plan. Si le délai légal prévu à cet effet expire sans que l'avis soit rendu, la modification doit avoir lieu immédiatement. Toutefois, cette procédure est redondante dans le cas où la levée de la charge a eu lieu par décision judiciaire : le renvoi de l'affaire à l'administration et la modification du plan d'alignement ne peuvent alors constituer qu'une formalité. Néanmoins, dans la pratique, cette procédure traîne en longueur et conduit à un refus de l'administration de s'exécuter et, en fin du compte, à une confiscation des propriétés concernées.

42. Les requérants soulignent que l'allégation du Gouvernement selon laquelle la mairie de Keratsini s'est conformée à l'arrêt du tribunal administratif est inexacte car celle-ci n'est compétente ni pour modifier le plan d'alignement ni pour imposer une nouvelle expropriation. D'ailleurs la somme prévue pour l'indemnité d'expropriation ne figurait plus dans le budget de l'année 2009 et c'était la mairie elle-même qui le 16 février 2009 avait demandé l'expropriation pour la construction du lycée.

43. Enfin les requérants prétendent que pour que la réimposition d'une expropriation, suite à la levée d'une expropriation antérieure, puisse être légalement admise, il faudrait que le propriétaire dispose pour exercer ses droits d'une période proportionnelle à celle pendant laquelle l'administration avait bloqué la propriété sans l'indemniser.

44. La Cour rappelle que le droit d'accès à un tribunal serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6 § 1 décrive en détail les garanties de procédure - équité, publicité et célérité - accordées aux parties et qu'il ne s'applique pas à la mise en œuvre des décisions judiciaires. Si cet article devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit que les Etats contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention. L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 de la Convention (voir, notamment, *Hornsby c. Grèce*, 19 mars

1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997–II, § 40 et suiv. ; *Karahalios c. Grèce*, n° 62503/00, § 29, 11 décembre 2003). De surcroît, la Cour souligne l'importance particulière que revêt l'exécution des arrêts de justice dans le contexte du contentieux administratif (*Iera Moni Profitou Iliou Thiras c. Grèce*, n° 32259/02, § 34, 22 décembre 2005).

45. En l'espèce, la Cour relève que le 17 juillet 2006, le tribunal administratif prononça la levée *ipso jure* du blocage des terrains des requérants au motif que seize ans s'étaient écoulés sans qu'une indemnité soit versée à ceux-ci. Le tribunal a ordonné le renvoi de l'affaire à l'administration afin que celle-ci procède à la levée formelle de l'expropriation et à la modification du plan d'alignement. Le 7 novembre 2006, les requérants ont invité l'administration à se conformer au jugement. Toutefois, en dépit de l'avis du Conseil juridique de l'Etat qui, le 28 novembre 2006, lui recommandait d'exécuter le jugement, et des démarches de l'avocat des requérants qui, le 28 février 2007, attirait l'attention de celle-ci sur les délais à respecter, l'administration n'a pas pris de mesures dans ce sens et n'a pas tenu les requérants informés des suites de la procédure. Ce n'est qu'en mai 2008 que les requérants ont appris que le 17 juillet 2007, l'administration avait levé l'expropriation prononcée le 7 juin 1989, mais en réimposant simultanément une nouvelle dans le même but, à savoir la création d'espaces verts. Force est de constater qu'au sein même des services compétents, il y avait des doutes quant à la possibilité d'une indemnisation immédiate des requérants (paragraphe 16 ci-dessus) et l'opportunité d'une nouvelle expropriation (paragraphe 16-20 ci-dessus). Qui plus est, les 16 février et 14 juillet 2009, la mairie de Keratsini et les ministres de l'Economie et de l'Education respectivement ont annoncé leur intention de maintenir la nouvelle expropriation, dans le but de construire un lycée cette fois.

46. Sur ce dernier point, la Cour ne considère pas que la décision de l'administration de procéder une nouvelle fois à l'expropriation de la propriété litigieuse pose un problème en soi en ce qui concerne le grief tiré de l'inexécution du jugement du tribunal administratif. Cela relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Le Conseil d'Etat l'a, du reste, souligné dans son avis du 12 mai 2010, en déclarant que jusqu'à ce que la procédure de modification du plan d'alignement soit terminée, il n'est pas permis de délivrer un permis de construire (paragraphe 24 ci-dessus).

47. Il n'en reste pas moins que les propriétés des requérants restent à ce jour bloquées sans le versement d'une quelconque indemnité. En d'autres termes, la situation juridique du terrain est identique à celle dans laquelle il se trouvait en 2006, lorsque le tribunal administratif a adopté sa décision : l'indemnité due n'a pas été versée par l'administration et la charge imposée sur les propriétés en cause n'a pas été levée.

48. Partant, le choix des autorités compétentes, dont la mairie de Keratsini, d'imposer, par le même acte par lequel elle levait l'expropriation

prononcée le 7 juin 1989, une nouvelle expropriation des propriétés des requérants dans le même but (création d'un espace vert), avant de modifier ce but lui-même quelques années plus tard (construction d'un lycée), donne nettement le sentiment que les autorités en question n'ont tiré aucune conséquence ni du jugement du tribunal administratif du Pirée ni de l'obligation constitutionnelle liant la procédure d'expropriation d'un terrain au versement prompt de l'indemnité due.

49. Non seulement les autorités n'ont pas donné les avis requis dans les délais prescrits (paragraphes 12-13), mais elles ont procédé à une nouvelle expropriation sans le versement d'une indemnité. A cet égard, la Cour note que la direction de l'urbanisme du ministère de la Protection de l'environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics a fait remarquer que les crédits nécessaires pour l'indemnisation des requérants n'étaient pas prévus dans le budget de la mairie pour l'année 2009 (paragraphe 20 ci-dessus), de sorte qu'une nouvelle expropriation ne pouvait pas être effectuée. Au début 2009, soit deux ans et demi après le jugement du tribunal administratif, la direction de l'urbanisme s'est déclarée prête à approuver un nouveau plan d'alignement qui rendrait les terrains litigieux constructibles.

50. Toutefois, cette démarche n'a pas abouti car le projet de décret présidentiel qui tendait à modifier le plan d'alignement et à rendre les propriétés des requérants constructibles a été déclaré illégal par le Conseil d'Etat. Celui-ci, agissant dans le cadre de sa fonction non contentieuse, est parvenu à cette conclusion du fait que le ministère de l'Environnement avait omis de faire connaître sa propre appréciation, sur la base de critères urbanistiques quant à la nécessité de réserver la superficie litigieuse pour créer un espace vert et l'opportunité de l'expropriation proposée. Le Conseil d'Etat a renvoyé l'affaire à l'administration pour que celle-ci l'examine à nouveau.

51. Or, la Cour note que la modification du plan d'alignement est une condition *sine qua non* du déblocage d'une propriété dont la charge est levée par une décision judiciaire.

52. A supposer même que l'on puisse admettre qu'une propriété, à l'égard de laquelle le tribunal administratif a constaté la levée de la charge pesant sur elle, ne devient pas de ce seul fait automatiquement constructible, la Cour estime que la jouissance du droit de propriété, dans sa plénitude, ne saurait être rendue illusoire par l'effet de l'inertie, de la négligence ou des tergiversations, délibérées ou non, de l'administration pour prendre dans un délai raisonnable les mesures qui s'imposent pour l'exécution d'une décision judiciaire.

53. Dans ces conditions, la Cour conclut que les autorités nationales ne se sont pas conformées à l'essence même de la décision du tribunal administratif du Pirée, privant ainsi l'article 6 § 1 de la Convention de tout effet utile.

Il y a donc eu violation de cet article.

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

54. Les requérants se plaignent qu'ils n'avaient pas à leur disposition de recours effectif pour se plaindre de la nouvelle charge imposée sur leurs propriétés, suite à la levée de la première expropriation. Ils invoquent à cet égard l'article 13 de la Convention, ainsi libellé :

« 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. »

A. Sur la recevabilité

55. La Cour considère que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) 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

56. Les requérants précisent que la jurisprudence actuelle du Conseil d'Etat considère qu'un terrain dont un tribunal a constaté la levée de la charge qui pesait sur lui ne devient pas pour autant constructible (comme il l'était avant le blocage), mais reste « non réglé du point de vue urbanistique » jusqu'à ce que l'administration modifie le plan d'alignement, procédure qui ne revêt pas le caractère d'une simple formalité pour l'exécution d'une décision judiciaire, mais qui est similaire à celle que l'administration utilise en dehors du cas des expropriations pour modifier un plan d'alignement. Ils soulignent que cette jurisprudence du Conseil d'Etat crée un barrage juridique pour l'administration appelée à se conformer à une décision judiciaire, comme celle du tribunal administratif en l'espèce.

57. Le Gouvernement soutient que les requérants disposent d'une voie de recours efficace : celle de l'indemnisation sur le fondement des articles 105 et 106 de la loi d'accompagnement du code civil, pour le dommage causé par la privation de la possibilité de tirer profit d'une

propriété, en raison du blocage urbanistique de celle-ci pendant une longue période.

58. La Cour rappelle que l'article 13 de la Convention garantit l'existence en droit interne d'un recours permettant de se prévaloir des droits et libertés de la Convention tels qu'ils peuvent s'y trouver consacrés. Cette disposition a donc pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant à examiner le contenu d'un « grief défendable » fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié. La portée de l'obligation que l'article 13 fait peser sur les Etats contractants varie en fonction de la nature du grief du requérant. Toutefois, le recours exigé par l'article 13 doit être « effectif » en pratique comme en droit (voir, parmi beaucoup d'autres, *Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 157, CEDH 2000-XI).

59. L'« effectivité d'un recours » au sens de l'article 13 ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant. De même, l'« instance » dont parle cette disposition n'a pas besoin d'être une institution judiciaire, mais alors ses pouvoirs et les garanties qu'elle présente entrent en ligne de compte pour apprécier l'effectivité du recours s'exerçant devant elle (*Dactylidi c. Grèce*, n° 52903/99, § 47, 27 mars 2003). En outre, l'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul (voir, parmi beaucoup d'autres, *Silver et autres c. Royaume-Uni*, 25 mars 1983, § 113, série A n° 61 ; *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, § 145, *Recueil* 1996-V).

60. La Cour note que le recours des requérants auprès du tribunal administratif du Pirée a débouché sur une décision de celui-ci constatant la levée *ipso jure* de la décision d'expropriation du 7 juin 1989 et renvoyant l'affaire à l'administration afin que celle-ci prononce cette levée de manière formelle et modifie le plan d'alignement, condition *sine qua non* du déblocage de la propriété. Si, par sa décision du 17 juillet 2007, la mairie de Keratsini a prononcé la levée de l'expropriation initiale, elle en a cependant imposé par cette même décision une nouvelle. De plus, la modification du plan d'alignement et la reconnaissance de la constructibilité des terrains concernés, préconisées par le projet de décret présidentiel, n'ont pas été approuvées par le Conseil d'Etat. Celui-ci a relevé, d'une part, que l'administration elle-même avait noté que la nouvelle expropriation ne pouvait pas être effectuée faute de prévision des crédits nécessaires dans le budget de la mairie de Keratsini, et, d'autre part, parce que le ministère de l'Environnement ne s'était pas prononcé sur la nécessité de réserver ou non l'espace concerné pour le transformer en espace vert et sur l'opportunité de l'expropriation proposée.

61. Quoique se prononçant dans le cadre de ses fonctions consultatives, le Conseil d'Etat a fait là application de sa jurisprudence en matière juridictionnelle selon laquelle la seule levée, judiciairement reconnue, de la

charge grevant le terrain exproprié, ne ramène pas au *statu quo ante* mais laisse le terrain « non réglé du point de vue urbanistique ».

62. Une telle approche n'a rien de répréhensible si l'administration, lorsqu'elle prend la décision de procéder à une nouvelle expropriation, fait preuve de bonne foi et de célérité dans ses démarches. Toutefois, le système juridique grec ne prévoit aucun remède lorsque l'administration procède à un nouveau blocage et fait manifestement preuve d'inertie, de négligence ou de tergiversations, délibérées ou non, pour prendre les mesures nécessaires à la nouvelle expropriation. En effet, en prononçant une nouvelle expropriation sans verser d'indemnité, ou en tergiversant pour modifier le plan d'alignement afin de se conformer à la décision du tribunal administratif, les autorités peuvent bloquer à l'infini l'usage des terrains expropriés.

63. Enfin, la Cour relève que l'action en dommages-intérêts, fondée sur les articles 105 et 106 de la loi d'accompagnement du code civil et invoquée par le Gouvernement, ne permet à l'intéressé que de se voir allouer une indemnité à raison d'un acte ou d'une omission illégaux de l'administration (paragraphes 33-35 ci-dessus). N'ayant qu'un simple caractère indemnitaire, ce recours ne permet pas aux intéressés de faire valoir en droit interne leurs prétentions quant à la levée d'une charge qui grève leur propriété et d'obtenir le rétablissement du *status quo ante*. Or les requérants se plaignent en l'espèce qu'ils n'avaient pas à leur disposition de recours effectif pour se plaindre de la nouvelle charge imposée sur leurs propriétés, suite à la levée de la première expropriation. Par conséquent, ledit recours soulevé par le Gouvernement n'était pas de nature à leur offrir un redressement approprié à la violation alléguée de la Convention.

64. Au vu de ce qui précède, force est à la Cour de constater que, dans les circonstances de l'espèce, l'Etat a manqué à ses obligations découlant de l'article 13 de la Convention.

Partant, il y a eu violation de cette disposition.

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

65. Les requérants allèguent que le blocage de leurs propriétés pour une si longue période constitue une violation de leur droit au respect des biens. Ils invoquent l'article 1 du Protocole n° 1, selon lequel :

« 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. »

66. La Cour rappelle que le fondement de la règle de l'épuisement des voies de recours internes énoncée dans l'article 35 § 1 de la Convention consiste en ce qu'avant de saisir un tribunal international, le requérant doit avoir donné à l'Etat responsable la faculté de remédier aux violations alléguées par des moyens internes, en utilisant les ressources judiciaires offertes par la législation nationale, pourvu qu'elles se révèlent efficaces et suffisantes (voir, entre autres, *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 37, CEDH 1999-I). En effet, l'article 35 § 1 de la Convention ne prescrit l'épuisement que des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues ; il incombe à l'Etat défendeur de démontrer que ces exigences se trouvent réunies (voir, parmi beaucoup d'autres, *Dalia c. France*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, p. 87, § 38).

67. En l'occurrence, la Cour est d'avis que les requérants doivent poursuivre devant les juridictions internes compétentes leur action en dommages-intérêts, fondée sur l'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil, visant à obtenir une indemnisation pour le blocage de leur propriété pendant cette longue période. La Cour constate que, selon la jurisprudence constante des juridictions administratives, une action en dédommagement fondée sur la disposition susmentionnée est recevable quand l'acte ou l'omission préjudiciable est dû au dépassement des limites du pouvoir discrétionnaire de l'administration ou à la méconnaissance du principe général de la bonne administration. Qui plus est, la jurisprudence interne admet explicitement que, dans le cas où une charge grevant légalement une propriété entraîne un blocage substantiel de celle-ci, une obligation d'indemnisation naît à l'encontre de l'administration. Au vu de ce qui précède, la Cour considère que le recours en question est, en l'occurrence, un recours disponible et adéquat au sens de l'article 35 § 1 de la Convention (voir, *Dactylidi c. Grèce* (déc.), n° 52903/99, 28 février 2002 ; *Roussakis et autres c. Grèce* (déc.), n° 15945/02, 8 janvier 2004 ; *Amalia S.A. et Koulouvatos S.A. c. Grèce* (déc.), n° 20363/02, 28 octobre 2004).

68. Par conséquent, la Cour estime que les requérants doivent attendre l'issue de la procédure en dommages-intérêts qu'ils ont engagée devant les juridictions administratives et donner ainsi aux autorités nationales l'occasion de redresser la situation litigieuse (*Manolis c. Grèce*, n° 2216/03, § 31, 19 mai 2005).

69. Il s'ensuit que ce grief est prématuré et doit être rejeté, en application de l'article 35 §§ 1 et 3 de la Convention.

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

70. 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

71. Les requérants réclament chacun 65 000 euros (EUR) au titre du préjudice moral qu'ils auraient subi. Au titre du préjudice matériel, ils invitent la Cour à leur accorder la somme que celle-ci estimerait adéquate, compte tenu du fait que les actions en dommages-intérêts pendantes devant les juridictions grecques ne présentent pas le caractère d'un « recours effectif » pour les violations en cause.

72. Le Gouvernement estime que la somme demandée au titre du dommage moral est excessive et que le constat de violation opéré constitue une satisfaction équitable suffisante. La prétention au titre du dommage matériel n'a pas de lien causalité avec la violation alléguée de l'article 6 § 1 et devrait être rejetée.

73. La Cour rappelle que les constats de violation de la Convention auxquels elle est parvenue résultent exclusivement de l'inexécution du jugement du tribunal administratif du Pirée et de l'absence d'un recours effectif à cet égard. Dans ces conditions, elle n'aperçoit pas de lien de causalité entre ces violations et un quelconque dommage matériel pour les requérants. Il y a donc lieu de rejeter cet aspect de leurs prétentions. En revanche, la Cour estime que les requérants ont subi un dommage moral certain. Statuant en équité, comme le veut l'article 41 de la Convention, elle accorde à chacun d'eux 12 000 EUR à ce titre, soit un total de 36 000 EUR, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

B. Frais et dépens

74. Les requérants ne demandent pas le remboursement des honoraires de leurs avocats pour la procédure devant la Cour. Ils réclament seulement la somme de 416 EUR pour les frais de traduction en anglais de leurs observations en réponse à celles du Gouvernement.

75. Le Gouvernement ne se prononce pas.

76. Compte tenu des documents en sa possession et de sa jurisprudence, la Cour accorde aux requérants la somme réclamée.

C. Intérêts moratoires

77. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Déclare* la requête recevable quant aux griefs tirés des articles 6 § 1 et 13 de la Convention concernant l'inexécution du jugement du tribunal administratif du Pirée et de l'absence de recours effectif à cet égard, 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 y a eu violation de l'article 13 de la Convention ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser, dans les trois mois, à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
 - i) 12 000 EUR (douze mille euros) à chaque requérant, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;
 - ii) 416 EUR (quatre cent seize euros) conjointement aux requérants plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par eux, pour frais et dépens ;
 - 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 ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 31 janvier 2012, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen
Greffier

Nina Vajić
Présidente