



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE KATSAROS c. GRÈCE

(Requête n° 51473/99)

ARRÊT

STRASBOURG

6 juin 2002

DÉFINITIF

06/09/2002

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Katsaros c. Grèce,

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

M^{me} F. TULKENS, *président*,

MM. C.L. ROZAKIS,

P. LORENZEN,

M^{me} N. VAJIĆ,

MM. E. LEVITS,

A. KOVLER,

V. ZAGREBELSKY, *juges*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 16 mai 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 51473/99) dirigée contre la République hellénique et dont un ressortissant de cet Etat, M. Epameinondas Katsaros (« le requérant »), a saisi la Cour le 23 juin 1999 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») est représenté par le délégué de son agent, M. S. Spyropoulos, assesseur auprès du Conseil Juridique de l'Etat.

3. Le requérant se plaignait, sous l'angle des articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1, du refus des autorités compétentes de se conformer à un arrêt de la cour d'appel révoquant l'expropriation de son terrain, ainsi qu'à un arrêt du Conseil d'Etat invitant l'administration à lever la charge pesant sur sa propriété.

4. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

5. Par une décision du 21 juin 2001, la Cour a déclaré la requête recevable.

6. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la première section ainsi remaniée (article 52 § 1).

7. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

8. Le requérant est né en 1929 et réside à Salonique.

9. Le 16 août 1979, le ministre des Travaux Publics modifia le plan d'alignement (ρυμοτομικό σχέδιο) d'un quartier de Salonique pour affecter un terrain d'une superficie totale de 4 272 m² à la construction d'une école.

10. Le 18 septembre 1984, par une décision conjointe du ministre des Finances et du ministre de l'Éducation nationale, l'Etat grec procéda à l'expropriation du terrain en question, afin de permettre la réalisation du projet prévu par le plan d'alignement. Le requérant se vit exproprier de 3 217 m².

11. Le 31 juillet 1991, le tribunal de première instance de Salonique fixa le prix unitaire provisoire d'indemnisation à 115 000 GRD au mètre carré.

12. Aux termes de l'article 11 § 1 du décret-loi n° 797/1971, l'expropriation est levée de plein droit faute de versement de l'indemnité d'expropriation dans un délai de dix-huit mois après la publication de la décision fixant l'indemnité provisoire ou définitive.

13. Ce délai étant échu sans que l'indemnité ne fût versée au requérant, la cour d'appel de Salonique, sur demande de ce dernier, constata la révocation de plein droit de l'expropriation (arrêt n° 535/1993).

14. Le 7 mai 1993, le bureau de l'urbanisme rejeta une demande du requérant tendant à obtenir un permis de clôturer son terrain en vue de l'installation d'un commerce de matériaux de construction.

15. Le 10 juillet 1995, le requérant saisit la direction de l'aménagement urbain de la préfecture de Salonique d'une demande tendant, d'une part, à faire prononcer formellement la révocation de l'expropriation et, d'autre part, à faire modifier le plan d'alignement en vigueur pour que la charge pesant sur sa propriété soit levée. Par lettre en date du 12 octobre 1995, la préfecture lui communiqua son refus d'accéder à sa demande.

16. Le 27 novembre 1995, le requérant saisit le Conseil d'Etat d'un recours en annulation de l'omission de l'administration de procéder aux opérations auxquelles elle était légalement tenue (παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας).

17. Le 11 janvier 1999, le Conseil d'Etat fit partiellement droit à la demande du requérant. En particulier, il considéra qu'il n'était pas nécessaire que l'administration procède à la révocation formelle de l'expropriation, la révocation ayant déjà été constatée par l'arrêt n° 535/1993 de la cour d'appel de Salonique. Par ailleurs, le Conseil d'Etat invita l'administration à lever la charge pesant sur la propriété du requérant (arrêt n° 134/1999).

18. Le 21 octobre 1999, la préfecture invita le requérant à lui soumettre le plan topographique de son terrain. Le requérant s'exécuta le 2 novembre 1999.

19. Le 13 juin 2000, le conseil d'aménagement urbain auprès de la préfecture de Salonique donna un avis favorable pour la modification du plan d'alignement dans le but de lever la charge pesant sur la propriété du requérant. Le dossier fut par la suite transmis à l'autorité administrative compétente qui, par décision du 14 novembre 2000, modifia le plan d'alignement et leva la charge pesant sur le terrain litigieux. Le 15 novembre 2000, cette décision fut transmise au Journal Officiel afin d'être publiée. La publication eut lieu le 2 mars 2001.

20. Lors de sa réunion du 8 octobre 2001, le conseil municipal de la région rejeta une demande du requérant tendant à obtenir un certificat qui lui était nécessaire pour l'obtention d'un permis de construire, au motif que le terrain devait être préservé pour la construction d'une école.

21. Par courrier du 18 octobre 2001, le préfet ordonna au bureau de l'urbanisme auprès de la préfecture de Salonique de ne pas octroyer de permis de construire au requérant, au motif que son terrain était affecté comme lieu de construction d'une école.

22. Par courrier du 8 novembre 2001, le bureau de l'urbanisme informait le Conseil Juridique de l'Etat que la charge pesant sur le terrain litigieux avait été levée et qu'à ce jour aucune suspension de travaux de construction ni de délivrance de permis de construire n'avait été ordonnée. En outre, le courrier faisait état de la décision du préfet en date du 18 octobre 2001 et indiquait qu'à ce jour le requérant n'avait pas déposé de demande de permis de construire.

23. Par décision n° 9239 du 12 décembre 2001, l'autorité administrative compétente ordonna à nouveau l'expropriation du terrain du requérant.

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

24. Le Gouvernement affirme, que compte tenu de la publication au Journal Officiel du 2 mars 2001 de la décision par laquelle l'administration leva la charge qui pesait sur la propriété du requérant, celui-ci ne peut plus se prétendre victime d'une violation ni de son droit à un procès équitable ni de son droit au respect de ses biens.

25. Le requérant répond qu'il peut toujours se prétendre victime d'une violation de ses droits garantis par la Convention. A cet égard, il relève que malgré la décision susmentionnée, l'administration continua à s'obstiner à bloquer son terrain et l'a d'ailleurs exproprié à nouveau.

26. Aux termes de l'article 34 de la Convention, « la Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique (...) qui se prétend victime

d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles (...) ».

27. La Cour rappelle qu'il appartient en premier lieu aux autorités nationales de redresser une violation alléguée de la Convention. A cet égard, la question de savoir si un requérant peut se prétendre victime de la violation alléguée, se pose à tous les stades de la procédure au regard de la Convention (voir *Malama c. Grèce* (déc.), n° 43622/98, 25.11.1999).

28. Dans le cas d'espèce, la Cour observe que les mesures prises par l'administration ne sauraient remédier au retard pris par l'Etat grec pour lever la charge pesant sur le terrain litigieux. Cela, d'autant plus que, selon les dernières informations fournies par le requérant, celui-ci n'a jamais pu recouvrer ses droits de propriété sur le terrain litigieux lequel, par ailleurs, fut une nouvelle fois exproprié.

29. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que le requérant peut toujours se prétendre victime d'une violation de ses droits garantis par la Convention. Il s'ensuit que l'exception soulevée par le Gouvernement à cet égard ne saurait être retenue.

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

30. Le requérant se plaint que le refus persistant des autorités compétentes de se conformer aux arrêts n°s 535/1993 de la cour d'appel de Salonique et 134/1999 du Conseil d'Etat méconnaît son droit à une protection judiciaire effective s'agissant des contestations sur ses droits de caractère civil. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, dont les parties pertinentes sont ainsi libellées :

« 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 (...) »

31. Le Gouvernement réitère son argument déjà exposé au stade de la recevabilité de la requête, selon lequel, comme l'avait fait remarquer le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 134/1999, l'administration n'était pas tenue de prononcer formellement la révocation de l'expropriation, puisque celle-ci avait déjà été constatée par l'arrêt n° 535/1993 de la cour d'appel de Salonique. Cet arrêt produisit pleinement ses effets sans que la prise d'une mesure administrative fût nécessaire. Selon le Gouvernement, même si l'administration avait rendu une telle décision, le requérant n'en aurait tiré aucun bénéfice concret, car la charge qui pesait sur sa propriété n'émanait pas de l'expropriation mais du plan d'alignement du 16 août 1979. Par ailleurs, le Gouvernement affirme que les autorités administratives n'ont à aucun moment refusé de se conformer à l'arrêt n° 134/1999 du Conseil d'Etat. Le délai observé entre la date de cet arrêt (11 janvier 1999) et celle

où l'administration s'y conforma (14 novembre 2000) était raisonnable, compte tenu des diverses formalités accomplies (consultation des plans topographiques, rédaction de nouveaux plans, etc.). Par ailleurs, la publication de la décision du 14 novembre 2000 au Journal Officiel du 2 mars 2001 marqua l'exécution complète de l'arrêt n° 134/1999 susmentionné.

32. La Cour note à titre liminaire qu'à l'origine du présent litige se trouve l'expropriation du terrain du requérant, expropriation précédée d'une modification du plan d'alignement du quartier pour l'affectation dudit terrain à la construction d'une école. Or, la Cour ne peut considérer ces deux actes, à savoir la modification du plan d'alignement du quartier et l'expropriation du terrain du requérant qui s'ensuivit, que comme formant un ensemble. En effet, c'est la combinaison de ces deux actes qui est à l'origine de l'impossibilité pour le requérant de jouir de son bien. Dès lors, la Cour ne saurait souscrire à la thèse du Gouvernement, selon laquelle il convient d'examiner les griefs du requérant uniquement au regard de l'exécution de l'arrêt n° 134/1999 du Conseil d'Etat.

33. La Cour rappelle que le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention 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. L'exécution d'un jugement, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6. La Cour a déjà reconnu que la protection effective du justiciable et le rétablissement de la légalité impliquent l'obligation pour l'administration de se plier à un jugement ou arrêt prononcé par la plus haute juridiction administrative de l'Etat en la matière (voir l'arrêt *Hornsby c. Grèce* du 19 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, pp. 510-511, § 40 et suiv.).

34. Dans le cas d'espèce, la Cour note, d'une part, que l'administration mit un retard considérable avant de se conformer aux décisions judiciaires sur lesquelles se fondait le requérant pour faire valoir ses droits. En effet, la Cour relève qu'alors même que la cour d'appel de Salonique avait constaté la révocation de l'expropriation depuis déjà 1993 et que le Conseil d'Etat avait invité l'administration à lever la charge pesant sur le terrain du requérant depuis déjà le 11 janvier 1999, la décision administrative y afférente n'intervint que le 14 novembre 2000 et fut publiée au Journal Officiel du 2 mars 2001. D'autre part, la Cour note que, malgré cette dernière décision, l'administration continua à considérer le terrain en question comme lieu futur de construction d'une école, jusqu'au jour où elle l'expropria une nouvelle fois.

35. Au vu des considérations qui précèdent, la Cour estime que les autorités nationales ont omis de se conformer réellement et dans un délai raisonnable aux arrêts n^{os} 535/1993 de la cour d'appel de Salonique et

134/1999 du Conseil d'Etat, privant ainsi l'article 6 § 1 de la Convention de tout effet utile.

Par conséquent, il y a eu violation de cet article.

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

36. Le requérant se plaint de ne pas disposer d'un recours effectif devant une juridiction nationale pour dénoncer les illégalités commises par l'administration à son encontre. Il invoque l'article 13 de la Convention qui se lit comme suit :

« 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. »

37. Eu égard au constat figurant au paragraphe 35 ci-dessus, la Cour n'estime pas nécessaire de se placer de surcroît sur le terrain de l'article 13 ; les exigences de ce dernier sont en effet moins strictes que celles de l'article 6 § 1 et absorbées par elle en l'espèce (voir, entre autres, l'arrêt Sporong et Lönnroth c. Suède du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 32, § 88).

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

38. Le requérant se plaint que le refus persistant des autorités compétentes de lever la charge pesant sur son terrain porte atteinte à son droit au respect de ses biens garanti par 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. »

39. Le Gouvernement affirme que l'administration n'a jamais pris possession du terrain du requérant, qui n'a ainsi jamais été privé de sa propriété. La seule limitation imposée à celle-ci émanait du plan d'alignement qui prohibait toute utilisation du terrain de nature à empêcher la construction d'une école. Si le requérant ne pouvait pas bâtir sur son terrain, il pouvait néanmoins le cultiver ou le louer comme tel. De l'avis du Gouvernement, il s'agit d'une limitation imposée dans un but d'utilité

publique et conforme aux exigences de l'article 1 du Protocole n° 1. Le Gouvernement ajoute qu'en tout état de cause, le requérant n'a pas manifesté l'intention de bâtir sur son terrain, même après la levée de la charge pesant sur lui.

40. Le requérant répond qu'il avait entièrement perdu la jouissance de son bien. A cet égard, il se réfère au refus qui lui fut opposé lorsqu'il demanda un simple permis de clôturer son terrain afin d'y vendre des matériaux de construction (voir ci-dessus, § 14). Il ajoute que le déblocage de son terrain n'a été que formel et qu'après la modification du plan d'alignement, il déposa bel et bien une demande de permis de construire, laquelle n'a pu aboutir puisque l'autorité administrative compétente lui refusa la délivrance d'un certificat préalable nécessaire (voir ci-dessus § 20).

41. Selon la jurisprudence de la Cour, l'article 1 du Protocole n° 1, qui garantit en substance le droit de propriété, contient trois normes distinctes (voir, notamment l'arrêt *James et autres c. Royaume-Uni* du 21 février 1986, série A n° 98-B, pp. 29-30, § 37) : la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. La deuxième et la troisième normes, qui ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété, doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première.

42. La Cour note qu'il n'est pas contesté qu'il y a eu en l'espèce une ingérence dans le droit de propriété du requérant ; toutefois, le caractère de celle-ci semble être un point de divergence entre les parties. Il ressort en effet des arguments du Gouvernement que l'ingérence en question relèverait de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 ou du second alinéa, alors que le requérant soutient qu'il subit une « privation » totale de propriété au sens de la seconde phrase du premier alinéa de cet article. Quoiqu'il en soit, la Cour doit examiner la justification de cette ingérence au regard des exigences de l'article 1 du Protocole n° 1.

43. La Cour rappelle que la disposition susmentionnée exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect de biens soit légale : la seconde phrase du premier alinéa de cet article n'autorise une privation de propriété que « dans les conditions prévues par la loi » ; le second alinéa reconnaît aux Etats le droit de réglementer l'usage des biens en mettant en vigueur des « lois ». De plus, la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (voir l'arrêt *Amuur c. France* du 25 juin 1996, *Recueil des arrêts et décisions*

1996-III, pp. 850-851, § 50) et implique le devoir de l'Etat ou d'une autorité publique de se plier à un jugement ou un arrêt rendus à leur encontre (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Hornsby précité, p. 511, § 41). Il s'ensuit que la nécessité de rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (voir l'arrêt Sporrang et Lönnroth c. Suède, op. cit., p. 26, § 69) ne peut se faire sentir que lorsqu'il s'est avéré que l'ingérence litigieuse a respecté le principe de la légalité et n'était pas arbitraire.

44. La Cour note qu'en dépit de la révocation de l'expropriation imposée sur le terrain du requérant et de la décision portant modification du plan d'alignement du quartier, la propriété du requérant demeura bloquée au profit de l'administration qui refusa toute utilisation du terrain de nature à compromettre son affectation à la construction d'une école. Par ailleurs, le terrain litigieux vient d'être exproprié à nouveau. Certes, la Cour ne saurait préjuger de la légalité de cette nouvelle procédure d'expropriation. Toutefois, elle ne peut qu'observer que depuis 1993, lorsque la cour d'appel de Salonique constata la révocation de l'expropriation, jusqu'au 12 décembre 2001, date à laquelle cette dernière fut à nouveau prononcée, l'Etat a privé le requérant de la jouissance de sa propriété sans aucune base légale en droit interne. A cet égard, la Cour ne saurait considérer que le plan d'alignement du quartier, qui demeura en vigueur jusqu'au 2 mars 2001, constituait une base légale au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, car lui-même n'avait plus de raison d'être depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 11 janvier 1999.

45. La Cour estime, dès lors, que l'ingérence litigieuse n'était pas légale. Une telle conclusion la dispense de rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits individuels (voir *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 62, CEDH 1999-II).

Dès lors, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

46. 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. »

47. Au titre du préjudice matériel, le requérant réclame la somme de 245 640 000 GRD. Il sollicite en outre 50 000 000 GRD pour préjudice moral. Il demande enfin 1 000 000 GRD pour les frais et dépens assumés devant les juridictions nationales et affirme qu'il n'a pas encore payé son avocat pour la procédure devant la Cour.

48. Le Gouvernement soutient que si et dans la mesure où la Cour devait constater une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, elle devrait donner aux parties la possibilité de présenter des observations complémentaires sur la question de la satisfaction équitable.

49. 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 le requérant parviennent à un accord (article 75 § 1 du règlement).

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

1. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il ne s'impose pas d'examiner aussi l'affaire sous l'angle 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 le requérant à lui soumettre par écrit, dans les six 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 au président de la Chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 6 juin 2002 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier adjoint

Françoise TULKENS
Présidente