



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE NASTOU c. GRÈCE

(Requête n° 51356/99)

ARRÊT
(fond)

STRASBOURG

16 janvier 2003

DÉFINITIF

16/04/2003

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 Nastou c. Grèce,

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

M^{me} F. TULKENS, *présidente*,

M. C.L. ROZAKIS,

M. P. LORENZEN,

M^{me} N. VAJIĆ,

M^{me} S. BOTOUCHAROVA,

M. V. ZAGREBELSKY,

M^{me} E. STEINER, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 15 novembre 2001 et 12 décembre 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 51356/99) dirigée contre la République hellénique et dont sept ressortissants de cet Etat, M^{mes} Maria Nastou et Heleni Nastou, M. Constantinos Nastos, M^{mes} Styliani I. Nastou, Alexandra Nastou, Styliani Al. Nastou et Constantina Nastou (« les requérants »), ont saisi la Cour le 22 septembre 1999 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 devant la Cour par M^e I. Stamoulis, avocat au barreau d'Athènes. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») est représenté par les délégués de son agent, M. M. Apessos, conseiller auprès du Conseil Juridique de l'Etat, et M. C. Georgiades, auditeur auprès du Conseil Juridique de l'Etat.

3. Les requérants se plaignaient d'une atteinte à leur droit au respect de leurs biens, garanti par l'article 1 du Protocole n° 1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, ils se plaignaient en outre de la durée de la procédure civile à laquelle ils étaient parties.

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. 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).

6. Par une décision du 15 novembre 2001, la chambre a déclaré la requête recevable.

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

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. La présente affaire concerne un terrain situé dans la banlieue d'Athènes, connu sous le nom de « domaine Karras », dont la superficie initiale était de 12 000 000 m² approximativement. En 1922, ce terrain appartenait à Miltiadis Skoufis. A la mort de ce dernier, sa veuve obtint l'autorisation du ministre de l'Agriculture de vendre le terrain à Alexios Nastos (décision n° 78592/28.10.1922).

9. Par la suite, Alexios Nastos obtint l'autorisation du ministre de l'Agriculture de vendre 300 000 m² du terrain à une société anonyme (décision n° 14006/12.12.1924).

10. En 1929, Alexios Nastos décéda. Constantinos Nastos, son fils adoptif, hérita de son père les trois quarts du terrain. En 1938, la veuve de Alexios Nastos, après avoir obtenu l'autorisation du ministre de l'Agriculture (décision n° 152783/21.11.1938), vendit à Constantinos Nastos le quart restant, qu'elle avait hérité de son mari.

11. Au décès de Constantinos Nastos, le 24 mai 1968, le terrain revint à ses quatre enfants, Maria (la première requérante), Ioannis, Antigoni et Alexios. Après la mort d'Ioannis en 1976, 1/4 de sa part revint à sa veuve Heleni (la deuxième requérante) et 3/8 à chacun de ses deux enfants, Constantinos (le troisième requérant) et Styliani (la quatrième requérante). Après la mort d'Alexios en 1977, 1/4 de sa part revint à sa veuve Alexandra (la cinquième requérante) et 3/8 à chacun de ses deux enfants, Styliani (la sixième requérante) et Constantina (la septième requérante). Les requérants affirment qu'ils sont propriétaires d'une superficie de 93 523,65 m².

12. Le 13 mars 1973, par décision des ministres de l'éducation nationale et des finances, l'Etat grec procéda à l'expropriation dudit terrain au profit de l'Organisme des Etablissements Scolaires (Οργανισμός Σχολικών Κτιρίων), dans le but d'y construire une école.

13. Le 29 novembre 1973, par décision n° 1542/1973, le tribunal de première instance (Μονομελές Πρωτοδικείο) d'Athènes fixa l'indemnisation provisoire à 4 200 drachmes au mètre carré.

14. Le 23 décembre 1975, le conseil d'administration de l'Organisme des Etablissements Scolaires proposa aux quatre enfants de Constantinos Nastos de conclure un compromis et d'accepter une réduction de 10 % de la somme

allouée au titre de l'indemnité d'expropriation. Les intéressés acceptèrent cette offre.

15. Le 30 décembre 1975, la somme de 353 519 397 drachmes fut déposée à la caisse des dépôts et consignations (Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων), au profit des quatre enfants de Constantinos Nastos, présumés titulaires de l'indemnisation, et en vue d'être versée « aux personnes qui seront reconnus titulaires de l'indemnisation en vertu d'une décision judiciaire ».

16. Le 10 décembre 1976, par acte n° 7765/1976, l'administration fiscale des terrains publics (Οικονομική Εφορία Δημοσίων Κτημάτων) d'Athènes certifia que l'Etat ne revendiquait pas de droits de propriété sur le terrain exproprié. Le 14 décembre 1976, un topographe du ministère des finances rédigea un rapport d'inventaire (έκθεση κτηματογράφησης) dans le même sens.

17. Les 3 mai et 10 juin 1982, les requérants déposèrent une demande tendant à être reconnus titulaires de l'indemnisation d'expropriation. Le 10 novembre 1982, par décision n° 962/1982, le tribunal de première instance d'Athènes s'abstint de se prononcer au motif que deux autres personnes revendiquaient un droit de propriété sur le terrain exproprié. Les recours de ces derniers en reconnaissance de leur droit de propriété furent définitivement rejetés par arrêts n°s 3585/1982 et 2568/1986 de la cour d'appel d'Athènes.

18. Le 19 septembre 1984, par décision n° 3950/1246, le ministère des finances ordonna l'inventaire des terrains occupés par les héritiers de Constantinos Nastos en tant que terrains publics. Le 23 avril 1986, l'administration fiscale révoqua son acte n° 7765/1976 et annonça que l'Etat revendiquerait ses droits sur l'indemnité d'expropriation. Le 7 avril 1986, l'administration fiscale ordonna à la caisse des dépôts et consignations de bloquer la somme de 353 519 397 drachmes déposée au titre de l'indemnisation. Le 25 avril 1986, l'inspecteur des terrains publics (οικονομικός έφορος), par acte notifié à la caisse des dépôts et consignations, invita le service juridique du ministère de la justice à saisir le tribunal compétent pour solliciter la reconnaissance de l'Etat comme titulaire de l'indemnité d'expropriation. Néanmoins, l'Etat n'a pas à ce jour introduit un tel recours.

19. Les 5 mai, 10 octobre et 12 novembre 1987, les requérants saisirent le tribunal de grande instance (Πολυμελές Πρωτοδικείο) d'Athènes d'une demande tendant à être reconnus propriétaires du terrain litigieux. Des expertises furent par la suite ordonnées. L'affaire demeure pendante à ce jour.

20. Le 18 avril 1996, les requérants saisirent le tribunal de grande instance d'Athènes d'une nouvelle demande tendant à être reconnus titulaires de l'indemnité d'expropriation. Le 30 juin 1997, le tribunal suspendit l'examen de leur demande, jusqu'à ce que la même juridiction se prononce

sur leurs recours en reconnaissance de leur droit de propriété, introduits les 5 mai, 10 octobre et 12 novembre 1987. L'affaire est à ce jour pendante devant le tribunal de grande instance.

21. Par deux arrêts amplement motivés (n^{os} 7586/1999 et 8443/2000), la cour d'appel d'Athènes, saisie par des individus réclamant des droits de propriété sur d'autres parties du domaine Karras, jugea que Constantinos Nastos avait été le propriétaire de tout le domaine. Par arrêt n^o 1529/2000, la Cour de cassation confirma l'arrêt n^o 7586/1999.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

22. L'article 17 de la Constitution de 1975 se lit ainsi :

« 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 que 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 le jour de l'audience du tribunal sur cette demande. (...) »

4. L'indemnité est toujours fixée par les tribunaux civils ; elle peut même être fixée provisoirement par voie judiciaire, après audition ou convocation de l'ayant droit, que le tribunal peut, à sa discrétion, obliger à fournir une caution analogue avant l'encaissement de l'indemnité, selon les dispositions de la loi.

Jusqu'au versement de l'indemnité définitive ou provisoire, tous les droits du propriétaire restent intacts, l'occupation de sa propriété n'étant pas permise.

L'indemnité fixée doit être versée au plus tard dans un délai d'un an et demi après la publication de la décision fixant l'indemnité provisoire ; dans le cas d'une demande de fixation immédiate de l'indemnité définitive, celle-ci doit être versée au plus tard dans un délai d'un an et demi après la publication de la décision du tribunal fixant l'indemnité définitive, faute de quoi l'expropriation est levée de plein droit. (...) »

23. Le décret-loi n^o 797/1971 des 30 décembre 1970/1^{er} janvier 1971 constitue la législation fondamentale qui régit les expropriations, en application des principes énoncés dans les dispositions constitutionnelles. Le chapitre E dudit décret-loi prévoit une procédure particulière pour l'identification judiciaire des bénéficiaires de l'indemnité. Le tribunal compétent pour cette identification est le juge unique du tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve le bien exproprié (article 26). D'après l'article 27 § 1, le tribunal procède à l'identification à partir des informations figurant sur le plan cadastral et la liste des propriétaires fonciers établis par un ingénieur compétent, dûment agréé par les services du ministère des Travaux publics, ainsi que de tout autre renseignement

fourni par les parties ou examiné d'office. La décision prononcée au terme de cette procédure spéciale ne se prête à aucun recours (article 27 § 6).

24. En vertu du paragraphe 4 de l'article 27, le tribunal ne rend pas de décision si : a) l'audience ou une déclaration de l'Etat établit que quelqu'un peut prétendre à la pleine propriété du bien exproprié ou à un autre droit réel ; b) la propriété ou un autre droit réel prètent à controverse entre plusieurs des bénéficiaires allégués, de sorte qu'il y a lieu de procéder à une enquête sur les prétentions élevées, laquelle doit comprendre une audience pour chaque partie intéressée ayant engagé une action ; c) l'audience établit qu'aucun droit réel n'est avéré en faveur de la partie qui cherche à se voir reconnaître comme bénéficiaire de l'indemnité.

25. Selon le paragraphe 2 de l'article 8 du décret-loi n° 797/1971, une décision définitive sur la reconnaissance d'une personne donnée comme bénéficiaire est nécessaire pour que la Caisse des dépôts et consignations verse la somme déposée à titre d'indemnité après que celle-ci a été fixée en justice.

EN DROIT

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

26. Les requérants se plaignent qu'ils n'ont pas été à ce jour indemnisés pour l'expropriation de leur terrain. Ils invoquent 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 qualité de propriétaires des requérants

27. Le Gouvernement conteste aux requérants la qualité de propriétaires, car aucune décision judiciaire ne la leur a encore reconnue et la procédure en reconnaissance de leur droit de propriété n'a toujours pas abouti. De l'avis du Gouvernement, le terrain litigieux appartient à l'Etat et ne relève donc pas de la notion de « bien » protégé par l'article 1 du Protocole n° 1. Si la

Cour reconnaît aux requérants la qualité de propriétaires, ceux-ci pourront s'appuyer sur cet arrêt devant les juridictions internes, ce qui placera l'Etat dans une position de net désavantage. De même, si la Cour condamne l'Etat à octroyer une satisfaction équitable aux requérants, celui-ci subira une perte économique importante qui ne pourra être rétablie, dans l'hypothèse où les tribunaux grecs le reconnaissent comme propriétaire du terrain en question. Le Gouvernement conclut que la Cour n'a pas compétence pour se prononcer sur le droit de propriété des requérants et qu'il faut attendre l'issue de la procédure engagée devant les tribunaux grecs.

28. La Cour rappelle qu'il ne lui appartient pas de se substituer aux juridictions internes. C'est au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et aux tribunaux, qu'il incombe de se prononcer sur le droit de propriété d'une personne (voir, *mutatis mutandis*, *Edificaciones March Gallego S.A. c. Espagne*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 290, § 33). Toutefois, la Cour ne peut qu'observer que les requérants produisent suffisamment de preuves à l'appui de leurs allégations, de sorte qu'ils peuvent valablement invoquer devant elle qu'ils sont les propriétaires du domaine litigieux. En particulier, l'attitude des autorités nationales durant les années 1975 et 1976, et surtout les arrêts n^{os} 7586/1999 et 8443/2000 de la cour d'appel d'Athènes militent en faveur de la thèse des requérants. Par ailleurs, la Cour ne décèle aucune circonstance exceptionnelle qui aurait pu justifier l'impossibilité des juridictions internes à se prononcer sur cette question plus de vingt-neuf ans après l'expropriation. Pour les besoins du présent litige, il y a donc lieu de considérer ces derniers comme propriétaires du terrain en cause.

29. La Cour estime dès lors qu'avant l'expropriation de 1973, le domaine en question appartenait aux requérants ; partant, il constituait un « bien » aux fins de l'article 1 du Protocole n^o 1, qui trouve à s'appliquer en l'espèce.

B. Sur l'observation de l'article 1 du Protocole n^o 1

30. De l'avis des requérants, c'est l'absence de paiement de l'indemnité d'expropriation qui constitue une ingérence dans leur droit au respect de leurs biens. La Cour adhère à cette thèse.

31. La situation litigieuse relève ainsi de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n^o 1, qui énonce, de manière générale, le principe du respect des biens (*Almeida Garrett, Mascarenhas Falcao et autres c. Portugal*, n^{os} 29813/96 et 30229/96, §§ 43 et 48, CEDH 2000-I). Dès lors, la Cour doit 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.

32. Une mesure d'ingérence dans le droit au respect des biens doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de

l'individu (voir, parmi d'autres, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, § 69). Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 tout entier. En particulier, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant une personne de sa propriété (*Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, arrêt du 20 novembre 1995, série A n° 332, p. 23, § 38).

33. Afin de déterminer si la mesure litigieuse respecte le juste équilibre voulu et, notamment, si elle ne fait pas peser sur les requérants une charge disproportionnée, il y a lieu de prendre en considération les modalités d'indemnisation prévues par la législation interne. A cet égard, la Cour a déjà dit que, sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive et une absence totale d'indemnisation ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 que dans des circonstances exceptionnelles (*Les saints monastères c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-A, p. 35, § 71).

34. En l'espèce, la longue procédure engagée suite à l'expropriation du terrain litigieux est toujours pendante sans que les requérants aient encore perçu d'indemnisation. La Cour estime que le gouvernement défendeur n'a pas expliqué de manière convaincante les raisons pour lesquelles les autorités grecques n'ont pas encore indemnisé les requérants pour la mainmise sur leurs biens. Certes, comme elle l'a déjà indiqué ci-dessus, la Cour ne saurait se substituer aux tribunaux grecs pour se prononcer sur la question du droit de propriété des requérants. Toutefois, la Cour ne peut qu'observer que, par le jeu de la contestation de leur qualité de propriétaires, les requérants se voient refuser depuis 1973 toute somme au titre du préjudice matériel ou moral souffert par eux en raison de la privation sans compensation de leur propriété pendant presque trente ans (voir, *mutatis mutandis*, *Malama c. Grèce*, n° 43622/98, § 51, CEDH 2001-II ; *Yagtzilar et autres c. Grèce*, n° 41727/98, § 41, CEDH 2001-XII).

35. La Cour estime, en conséquence, que l'absence de toute indemnisation pour la mainmise sur les biens des requérants rompt, en défaveur de ceux-ci, le juste équilibre à ménager entre la protection de la propriété et les exigences de l'intérêt général.

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

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

36. Les requérants se plaignent aussi que leur affaire connaît une durée excessive. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, dont les parties pertinentes se lisent comme suit :

« 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 (...) »

37. Le Gouvernement affirme que les requérants ont considérablement contribué à l'allongement de cette procédure, en manquant de diligence dans la conduite de l'affaire. Il ajoute qu'il ressort de la chronologie de la procédure que les autorités judiciaires, lorsqu'elles ont été en mesure de le faire, ont statué dans des délais raisonnables.

A. Période à prendre en considération

38. La Cour note que la situation litigieuse a débuté le 13 mars 1973, par l'expropriation du terrain litigieux, et perdure à l'heure actuelle. Elle a donc duré à ce jour plus de vingt-neuf ans, dont plus de dix-sept ans après le 20 novembre 1985, date de reconnaissance du droit de recours individuel par la Grèce.

B. Caractère raisonnable de la durée de la procédure

39. 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 (voir, parmi beaucoup d'autres, *Richard c. France*, arrêt du 22 avril 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-II, p. 824, § 57 ; *Doustaly c. France*, arrêt du 23 avril 1998, *Recueil* 1998-II, p. 857, p. 39).

40. Par ailleurs, seules les lenteurs imputables aux autorités judiciaires compétentes peuvent amener à constater un dépassement du délai raisonnable contraire à la Convention. Même dans les systèmes juridiques consacrant le principe de la conduite du procès par les parties, l'attitude des intéressés ne dispense pas les juges d'assurer la célérité voulue par l'article 6 § 1 (*Varipati c. Grèce*, n° 38459/97, 26.10.1999, § 26).

41. Pour ce qui est de la présente affaire, la Cour observe que les requérants ont en général fait preuve de diligence dans la conduite de l'affaire. Force est alors de constater que, s'agissant d'une durée de plus de dix-sept ans, la lenteur de la procédure résulte essentiellement du comportement des autorités et juridictions saisies.

42. La Cour réaffirme qu'il incombe aux Etats contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable. Dès lors, la Cour ne saurait estimer « raisonnable » la durée globale écoulée en l'espèce.

Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

43. 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. »

44. Les requérants réclament réparation de leurs préjudices matériel et moral ainsi que des frais et dépens encourus devant les juridictions internes et la Cour. Ils ne chiffrent pas leur demande, mais affirment qu'il y a lieu de recourir à une expertise qui devra être confiée au Corps des estimateurs assermentés (Σώμα Ορκωτών Εκτιμητών).

45. Le Gouvernement estime que les prétentions des requérants sont prématurées et qu'elles ne peuvent être examinées qu'à condition que les juridictions internes reconnaissent les requérants comme propriétaires du terrain litigieux.

46. 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 les requérants parviennent à un accord (article 75 § 1 du règlement).

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *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 les requérants à lui adresser par écrit, dans les six mois, leurs observations sur cette question et notamment 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 16 janvier 2003 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier adjoint

Françoise TULKENS
Présidente