



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

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE EFSTATHIOU ET MICHAÏLIDIS & C^{ie} MOTEL
AMERIKA c. GRÈCE**

(Requête n° 55794/00)

ARRÊT

STRASBOURG

10 juillet 2003

DÉFINITIF

10/10/2003

En l'affaire Efstathiou et Michaïlidis & C^{ie} Motel Amerika c. Grèce,
La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant
en une chambre composée de :

MM. P. LORENZEN, *président*,

C.L. ROZAKIS,

M^{mes} F. TULKENS,

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 les 30 avril 2002 et
19 juin 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 55794/00) dirigée contre la République hellénique et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Anastasia Efstathiou, ainsi que la société Michaïlidis & C^{ie} Motel Amerika (« les requérantes »), ont saisi la Cour le 7 mars 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérantes ont été représentées devant la Cour par M^e K. Horomidis, avocat au barreau de Salonique. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») a été représenté par les délégués de son agent, M. M. Apossos, conseiller auprès du Conseil juridique de l'Etat, et M^{me} V. Pélékou, auditrice auprès du Conseil juridique de l'Etat.

3. Les requérantes se plaignaient notamment sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 de l'impossibilité d'obtenir une réparation complète pour l'expropriation de parties de leurs terrains.

4. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour). 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 30 avril 2002, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

7. Les requérantes ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire, mais non le Gouvernement (article 59 § 1 du règlement). Elles ont

formulé leurs prétentions au titre de la satisfaction équitable et le Gouvernement y a répondu.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. La première requérante est née en 1930 et réside à Salonique. La seconde requérante est une société en nom collectif ayant son siège en Pieria (Grèce du Nord).

9. Le 7 juillet 1994, par une décision conjointe du ministre des Finances et de celui des Travaux publics (n° 1078361/4744/0010), l'Etat grec procéda à l'expropriation de biens fonciers d'une superficie totale de 455 024 m², aux fins de l'aménagement de certains tronçons de la route nationale reliant les villes de Platamonas et Katerini, dans la région de Pieria. L'expropriation frappant la première requérante portait sur 2 455,12 m² et celle concernant la seconde sur 2 401 m² (terrains portant sur le registre cadastral les numéros 64 et 214 respectivement). L'administration décida que pour 716,40 m² du terrain n° 64 et 490 m² du terrain n° 214 les requérantes ne devraient recevoir aucune indemnité car elles devaient être considérées comme avantagées par la construction de la route.

10. Le 7 juin 1995, l'Etat saisit le tribunal de première instance de Katerini d'une action tendant à ce qu'un montant unitaire provisoire au mètre carré fût fixé pour l'indemnité. La première requérante ne fut pas citée à comparaître.

11. Le 14 juin 1996, le tribunal fixa l'indemnité provisoire pour le terrain n° 214. Il fixa aussi l'indemnité spéciale pour les parcelles non expropriées du terrain à 100 millions de drachmes (GRD) (jugement n° 118/1996).

12. Les requérantes saisirent par la suite la cour d'appel de Salonique d'une demande tendant à la fixation de l'indemnité définitive d'expropriation. Dans leurs observations, elles exposèrent que la présomption légale irréfragable, selon laquelle le propriétaire d'un immeuble ayant une façade sur un espace public tirait profit de l'élargissement de cet espace, était contraire aux articles 17 de la Constitution et 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

13. Dans une décision avant dire droit du 18 juin 1997, la cour d'appel constata que, pour déterminer le montant unitaire de l'indemnité pour les immeubles expropriés aux fins de la construction d'une route nationale, le tribunal se limitait à fixer ledit montant, sans examiner l'existence et l'étendue de l'obligation des riverains de contribuer aux frais de l'expropriation conformément à l'article 1 de la loi n° 653/1977. Elle

ordonna une expertise pour déterminer la valeur réelle des biens expropriés (jugement n° 2380/1997).

14. Le 29 septembre 1999, la cour d'appel fixa le montant unitaire définitif de l'indemnité à 8 000 GRD au mètre carré pour l'expropriation des terrains n^{os} 64 et 214. Elle fixa aussi le montant définitif de l'indemnité spéciale pour les parcelles non expropriées du terrain n° 64 à 45 142 390 GRD (jugement n° 2741/1999).

15. Le 18 mars 2000, les requérantes se pourvurent en cassation. Elles soutinrent que le fait que la cour d'appel se limitait à fixer l'indemnité d'expropriation, sans examiner l'existence et l'étendue de l'obligation des riverains de contribuer aux frais de l'expropriation, enfreignait l'article 17 de la Constitution, ainsi que les articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1.

16. Par un arrêt du 23 mars 2001, la Cour de cassation rejeta le pourvoi, du moins dans sa partie concernant la présente affaire (arrêt n° 480/2001).

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

17. L'article 17 de la Constitution 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 pour cause d'utilité publique, dûment prouvée, dans les cas et suivant la procédure prévus par la loi et toujours moyennant une indemnité préalable complète. Celle-ci doit correspondre à la valeur du bien exproprié au moment 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 du bien exproprié le jour de l'audience du tribunal sur cette demande (...) »

18. Le décret-loi n° 797/1971 des 30 décembre 1970/1^{er} janvier 1971 constitue la législation principale qui régit les expropriations, en application des principes énoncés dans les dispositions constitutionnelles. D'après l'article 13 § 1, l'indemnité se calcule par rapport à la valeur réelle du bien exproprié au moment de la publication de la décision annonçant l'expropriation.

Aux termes du paragraphe 4 du même article,

« En cas d'expropriation d'une partie d'un immeuble et lorsque la partie restant au propriétaire subit une dépréciation substantielle de sa valeur ou devient inutilisable, le jugement qui fixe l'indemnité détermine aussi l'indemnité spéciale pour cette partie. Cette indemnité spéciale est versée au propriétaire en même temps que celle prévue pour la partie expropriée. »

19. Les dispositions pertinentes de l'article 1 de la loi n° 653/1977 des 25 juillet/5 août 1977 relative aux obligations de propriétaires riverains en matière de percée de routes nationales sont ainsi libellées :

« 1. En cas de percée, en dehors du plan d'urbanisme, de routes nationales d'une largeur jusqu'à trente mètres, les propriétaires riverains qui en tirent profit sont astreints à payer pour une zone d'une largeur de quinze mètres, participant ainsi aux frais d'expropriation des immeubles sis sur ces routes. Cette charge ne peut pas toutefois dépasser la moitié de la surface de l'immeuble concerné.

(...)

3. Aux fins de l'application du présent article, sont considérés comme propriétaires riverains avanta­gés ceux dont les immeubles acquièrent une façade sur les routes ainsi percées.

4. Lorsque les ayants droit à indemnité en raison d'une expropriation sont en même temps débiteurs du paiement d'une partie de celle-ci, il y a compensation des droits et obligations. »

20. Cette présomption, selon laquelle la plus-value tirée de travaux d'aménagement routier constitue une indemnité suffisante, a longtemps été considérée comme irréfragable. A la suite des arrêts rendus par la Cour dans les affaires *Katkaridis et autres c. Grèce*, *Tsomtsos et autres c. Grèce* (arrêts du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V) et *Papachelas c. Grèce* ([GC], n° 31423/96, § 49, CEDH 1999-II), les juridictions nationales admettent désormais que la présomption en question n'est plus irréfragable. Par conséquent, les intéressés peuvent saisir les juridictions civiles en vue d'obtenir une décision déclarant qu'ils ne sont pas des propriétaires avanta­gés au sens de la loi susmentionnée et leur accordant, le cas échéant, une indemnité complémentaire (voir l'arrêt n° 10737/1998 de la cour d'appel d'Athènes qui, saisie d'une demande similaire dans le cadre d'une autre affaire, a ordonné une expertise destinée à établir si les demandeurs avaient, en tant que propriétaires riverains, réellement tiré avantage de l'expropriation dont ils avaient été l'objet).

EN DROIT

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

21. Les requérantes se plaignent que leurs propriétés ont été expropriées sans indemnisation intégrale pour toutes les parties expropriées. En vertu de l'article 1 de la loi n° 653/1977 elles étaient considérées, en effet, comme des propriétaires avanta­gées par la percée de la route, et devaient de ce fait participer aux frais d'expropriation de leurs immeubles, bien que les tribunaux nationaux eussent jugé que leurs biens non expropriés avaient subi une dépréciation substantielle et leur eussent accordé une indemnité

spéciale à cet effet. Les requérantes invoquent l'article 1 du Protocole n° 1, qui dispose :

« 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 États 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. »

22. La Cour rappelle que, dans sa décision sur la recevabilité de la requête, elle a joint au fond l'exception préliminaire du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes, en l'occurrence d'un recours devant les juridictions civiles en vue d'obtenir une décision déclarant que les requérantes n'étaient pas des propriétaires avantagées au sens de la loi litigieuse et leur accordant, le cas échéant, une indemnité complémentaire.

23. Quant au fond, le Gouvernement soutient que l'indemnité fixée en l'espèce par les juridictions internes était raisonnablement en rapport avec la valeur des biens expropriés.

24. Les requérantes allèguent que le versement d'une indemnité par les juridictions internes pour les parties non expropriées de leurs terrains, en raison de la dévaluation de celles-ci, équivaut à reconnaître, avec autorité de force jugée, que leurs propriétés ne peuvent pas être considérées comme avantagées et être sujettes à « l'auto-indemnisation » prévue par la loi n° 653/1977. Par conséquent, les propriétaires ne devraient pas être obligés d'engager une nouvelle action devant le tribunal de grande instance pour que celui-ci examine à nouveau si le propriétaire riverain est avantagé, puisque cette question a déjà été définitivement tranchée par les tribunaux internes. Selon les requérantes, le fait de devoir introduire une telle action est contraire à l'article 1 du Protocole n° 1 et méconnaît l'exigence du « délai raisonnable », posée par l'article 6 § 1 de la Convention, car une telle procédure durerait au moins quatre ou cinq ans avant qu'une décision définitive soit prise.

25. Les requérantes se réfèrent aux conditions posées par l'article 17 § 2 de la Constitution quant à une indemnisation préalable complète et concluent qu'elles ont subi une perte économique importante qui a rompu le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général.

26. La Cour rappelle qu'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, entre autres, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, § 69). Afin de

déterminer si la mesure litigieuse respecte le juste équilibre voulu et, notamment, si elle ne fait pas peser sur le requérant une charge disproportionnée, il y a lieu de prendre en considération les modalités d'indemnisation prévues par la législation interne. A cet égard, sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive qui ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1. Ce dernier ne garantit pourtant pas dans tous les cas le droit à une compensation intégrale, car des objectifs légitimes « d'utilité publique » peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande (*Les saints monastères c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-A, pp. 34-35, §§ 70-71).

27. La Cour rappelle que dans les affaires *Katkaridis et autres* et *Tsomtsos et autres* elle avait sanctionné la présomption irréfragable établie par l'article 1 § 3 de la loi n° 653/1977. Elle avait estimé que, d'une rigidité excessive, ce système ne tenait aucun compte de la diversité des situations, en méconnaissant les différences résultant notamment de la nature des travaux et de la configuration des lieux, ce qui l'avait amenée à conclure à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (arrêts précités *Katkaridis et autres*, pp. 1688-1689, § 49, et *Tsomtsos et autres*, pp. 1715-1716, § 40).

28. A la suite de ces arrêts, les juridictions grecques ont abandonné leur jurisprudence selon laquelle la présomption que les propriétaires tiraient un avantage des travaux d'amélioration d'une route était irréfragable. Désormais, les juridictions civiles qui fixent le montant unitaire de l'indemnité ne sont plus compétentes pour examiner si les propriétaires d'un terrain exproprié tirent ou non un avantage des travaux de voirie, de sorte que ceux-ci, s'ils s'estiment lésés, doivent engager une nouvelle procédure devant les juridictions civiles.

29. La Cour considère que lorsque les biens d'un individu font l'objet d'une expropriation, il doit exister une procédure qui assure une appréciation globale des conséquences de l'expropriation, à savoir l'octroi d'une indemnité en rapport avec la valeur du bien exproprié, la détermination des titulaires du droit à l'indemnité et le règlement de toute autre question afférente à l'expropriation.

30. La Cour note que, si les juridictions nationales admettent désormais que la présomption selon laquelle la plus-value tirée de travaux d'aménagement routier constitue une indemnité suffisante n'est plus irréfragable, le système d'indemnisation des propriétaires frappés par une mesure d'expropriation ne s'est pas sensiblement amélioré. En effet, la présomption existe toujours et les juridictions qui déterminent le montant de l'indemnité ne tiennent pas compte de la nature des travaux effectués ni de la question de savoir si ceux-ci avantagent ou non les propriétaires. En revanche, le système, tel qu'il fonctionne actuellement, oblige les propriétaires qui s'estiment lésés par les travaux à saisir à nouveau les

juridictions civiles afin de prouver que leurs propriétés sont en réalité désavantagées. De surcroît, cette procédure risque de se prolonger si l'une des parties décide de faire usage des voies de recours qui s'offrent à elle ; elle s'ajouterait alors à celle qui vise à déterminer le montant unitaire de l'indemnité, qui comporte trois étapes : la détermination du montant unitaire, d'abord provisoire, puis définitif, de l'indemnité et la reconnaissance des titulaires du droit à indemnisation.

31. De plus, la Cour estime qu'il est contradictoire d'accorder, comme en l'espèce, une indemnité spéciale (article 13 § 1 du décret-loi n° 797/1971) pour la dévaluation de la partie non expropriée du terrain et, d'autre part, d'affirmer que la propriété se trouve valorisée par les travaux, conformément à la présomption.

32. La Cour rappelle que la Convention vise à garantir des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs (*Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 34, CEDH 1999-I). Du point de vue de l'accessibilité que doit présenter un recours invoqué au titre de l'article 35 § 1 de la Convention, cela implique notamment que les circonstances volontairement créées par les autorités soient telles que les intéressés aient une possibilité réaliste de faire usage dudit recours. Or tel n'est pas le cas en l'espèce, si bien qu'il y a lieu de rejeter l'exception préliminaire dont il s'agit.

33. Au vu de ce qui précède, la Cour estime qu'en maintenant la présomption d'« auto-indemnisation » et en obligeant les propriétaires affectés à multiplier les procédures pour avoir la possibilité de toucher une indemnité ayant un juste rapport avec la valeur du bien exproprié, les autorités ont rompu le juste équilibre devant régner entre la sauvegarde des droits individuels et les exigences de l'intérêt général.

Il y a donc eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

34. 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

35. Pour le dommage matériel concernant les mètres carrés non indemnisés, les requérantes réclament le montant fixé pour l'indemnité définitive par la cour d'appel de Salonique (8 000 drachmes au mètre carré, paragraphe 14 ci-dessus), majoré de 60 % ou d'un intérêt moratoire au taux

de 6 % l'an à partir de la date dudit jugement. Les requérantes sollicitent en outre 5 870 euros (EUR) chacune pour préjudice moral.

36. Selon le Gouvernement, le préjudice matériel éventuellement subi ne saurait excéder le produit du montant unitaire fixé en justice pour les immeubles expropriés et du nombre de mètres carrés qui n'ont pas été indemnisés. Le Gouvernement affirme qu'il n'y a aucune raison de majorer cette somme, « puisque la valeur des immeubles n'a pas varié pendant les trois dernières années du fait de la stabilisation de l'inflation ». Par ailleurs, il estime que le constat de violation de la Convention constituerait une satisfaction équitable suffisante pour la réparation du dommage moral éventuellement subi par les requérantes.

37. La Cour souligne que la violation constatée en l'espèce consiste en une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, en ce que les procédures existantes compliquent plus que de raison la possibilité pour les propriétaires frappés par des mesures d'expropriation de revendiquer une indemnité appropriée. La Cour ne saurait donc procéder au dédommagement des requérantes comme elle l'aurait fait si la possibilité d'une indemnité pour les mètres carrés non indemnisés de leurs immeubles était exclue en droit interne. Statuant en équité, comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour alloue aux deux requérantes conjointement 20 000 EUR au titre du dommage matériel. Quant au préjudice moral prétendument subi, la Cour l'estime suffisamment réparé par le constat de violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

B. Frais et dépens

38. Les requérantes réclament le remboursement des frais et dépens exposés devant la Cour, mais laissent à celle-ci le soin d'en déterminer le montant.

39. Le Gouvernement estime que les frais et dépens doivent être nécessaires et justifiés.

40. La Cour relève que les requérantes n'ont présenté aucune note de frais et d'honoraires. Dans ces conditions, elle rejette leur demande.

C. Intérêts moratoires

41. 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. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux deux requérantes conjointement, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 20 000 EUR (vingt mille euros) pour dommage matériel, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera 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 ;
4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 10 juillet 2003, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier adjoint

Peer LORENZEN
Président