



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE MANOLIS c. GRÈCE

(Requête n° 2216/03)

ARRÊT

STRASBOURG

19 mai 2005

DÉFINITIF

19/08/2005

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 Manolis c. Grèce,

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

MM. L. LOUCAIDES, *président*,

C.L. ROZAKIS,

M^{mes} F. TULKENS,

E. STEINER,

MM. K. HAJIYEV,

D. SPIELMANN,

S.E. JEBENS, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 28 avril 2005,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 2216/03) dirigée contre la République hellénique et dont deux ressortissants de cet Etat, MM. Georgios Manolis et Emmanouïl Manolis (« les requérants »), ont saisi la Cour le 17 décembre 2002 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 S. Lalas, avocats au barreau d'Athènes. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, MM. S. Spyropoulos, assesseur auprès du Conseil Juridique de l'Etat et D. Kalogiros, auditeur auprès du Conseil Juridique de l'Etat.

3. Le 11 mars 2004, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant de l'article 29 § 3 de la Convention, elle a décidé qu'elle se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

4. Les requérants sont nés respectivement en 1942 et 1939 et résident à Munich.

5. Les requérants, deux frères, sont propriétaires indivis d'un terrain de 2 760 m² sis à Neo Héraklion, à Athènes. En mai 1987, ils obtinrent un permis de construire valable jusqu'au mois de mai 1990.

6. Le 9 mai 1989, le conseil municipal de Neo Héraklion modifia le plan d'alignement du quartier pour l'affecter à la construction d'un théâtre municipal (décision n° 126/1989). Parallèlement, par décisions successives du préfet d'Athènes, le permis de construire accordé aux requérants fut suspendu. Le 23 octobre 1991, le préfet d'Athènes entérina la décision du conseil municipal de Neo Héraklion de modifier le plan d'alignement du quartier (décision n° 26681/II/937). Toutefois, aucun acte ne fut effectué dans les années qui s'ensuivirent.

7. Les 27 novembre 1994 et 2 septembre 1997, les requérants saisirent le Conseil d'Etat d'un recours en annulation du refus du préfet d'Athènes de lever la charge pesant sur leur terrain. Ils furent déboutés par arrêts n°s 2777/1996 et 2419/1999, au motif que la période écoulée depuis la décision de modifier le plan d'alignement n'était pas suffisamment longue pour justifier leur demande. En effet, selon la jurisprudence, huit ans d'inactivité sont requis avant toute demande de révision d'un plan d'alignement.

8. Le 2 décembre 1997, le conseil municipal de Neo Héraklion décida d'exproprier le terrain dans le but d'y construire un théâtre municipal (décision n° 295/1997). Les requérants se pourvurent contre cette décision devant la commission compétente pour examiner la légalité des décisions des collectivités locales, en soutenant notamment que l'administration n'avait aucunement l'intention de les indemniser. Ils furent déboutés de leur demande, au motif qu'un crédit de 700 000 000 drachmes (2 054 292 euros environ) était affecté au budget de la municipalité pour les besoins de leur indemnisation. Toutefois, le conseil municipal omit de procéder aux actes nécessaires afin que l'expropriation soit formellement déclarée, ce qui empêcha les requérants d'entreprendre des démarches pour toucher l'indemnisation en question. La somme de 700 000 000 drachmes fut finalement versée pour indemniser l'expropriation d'autres terrains du quartier.

9. Le 12 novembre 1999, les requérants saisirent le ministre de l'Environnement et des Travaux Publics et le préfet d'Athènes d'une demande tendant à lever la charge pesant sur leur terrain. Ils ne reçurent aucune réponse, ce qui équivalait à un refus tacite.

10. Le 21 février 2000, les requérants saisirent la cour administrative d'appel d'Athènes d'un recours en annulation du refus tacite de l'administration de lever la charge pesant sur leur terrain.

11. Le 27 juin 2000, la cour fit droit à la demande des requérants et invita l'administration à lever la charge pesant sur leur propriété (arrêt n° 1621/2000). Le secrétaire général de la périphérie d'Attique ne s'exécuta que le 27 septembre 2001 (cette décision fut publiée au Journal officiel du 10 octobre 2001). Les requérants entreprirent immédiatement les démarches nécessaires afin d'obtenir un nouveau permis de construire. Toutefois, le 2 octobre 2001, le conseil municipal de Neo Héraklion décida de ne pas

octroyer de permis de construire aux requérants, au motif que leur terrain devait être préservé pour la construction d'un théâtre municipal. Le 27 novembre 2001, le conseil municipal examina la question de savoir si le terrain des requérants devait être affecté à la construction d'un bâtiment pour les besoins des jeux olympiques, mais ne prit aucune décision à cet égard.

12. Par la suite, les requérants entreprirent plusieurs démarches afin d'obtenir un permis de construire. Entre autres, ils saisirent, le 18 avril 2002, le ministre de l'Environnement et des Travaux Publics d'un recours contre la suspension de délivrance de permis de construire et de travaux de construction sur leur terrain. Le ministre fit droit à leur demande le 11 juillet 2002.

13. Le 30 avril 2002, le conseil municipal de Neo Héraklion modifia de nouveau le plan d'alignement du quartier pour affecter le terrain des requérants à la construction d'un théâtre municipal (décision n° 205/2002). Les requérants formèrent une opposition contre cette décision mais furent déboutés de leur demande. Par la suite, la décision n° 205/2002 fut entérinée par le secrétaire général de la périphérie d'Attique et publiée au Journal officiel du 26 août 2002 (décision n° 3244/2002).

14. Le 17 septembre 2002, les requérants saisirent le ministre de l'Environnement et des Travaux Publics d'un recours en annulation de la décision susmentionnée. Ils invoquaient à l'appui de leur demande l'article 1 du Protocole n° 1. Le 14 novembre 2002, le ministre rejeta le recours (décision n° 21879/2002).

15. Le 22 octobre 2002, les requérants saisirent le Conseil d'Etat d'un recours en annulation des décisions n°s 3244/2002 et 21879/2002.

16. Le 3 septembre 2003, le Conseil d'Etat fit droit au recours. La haute juridiction considéra notamment que la municipalité de Neo Héraklion n'avait pas pu procéder à l'expropriation envisagée sans pour autant réussir à démontrer qu'il existait des besoins urbains sérieux pouvant justifier le blocage du terrain des requérants pendant une si longue période (arrêt n° 2142/2003).

17. Le 28 avril 2004, le bureau d'urbanisme accorda un permis de construire aux requérants. Les travaux sont actuellement en cours.

18. Les requérants affirment par ailleurs que le 31 mars 2004, ils ont saisi le tribunal administratif d'Athènes d'une action en dommages intérêts pour se plaindre du blocage de leur propriété pendant une longue période, mais ne fournissent pas d'autres informations à cet égard.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

19. Entrent ici en ligne de compte les dispositions suivantes de la loi d'accompagnement (Εισαγωγικός Νόμος) du code civil :

Article 104

« L'Etat est responsable, conformément aux dispositions du code civil relatives aux personnes morales, des actes ou omissions de ses organes relevant du droit privé ou relatives à son patrimoine privé. »

Article 105

« L'Etat est tenu à 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. »

Article 19 de la loi n° 1868/1989

« 1. L'action en dommages-intérêts devant les juridictions administratives est un recours indépendant par rapport au recours devant les tribunaux administratifs de fond ou devant le Conseil d'Etat ou tout autre recours contre les actes ou omissions de l'Etat dont découle une obligation d'indemnisation (...) »

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 (Kyriakopoulos, *Commentaire du code civil*, article 105 de la loi d'accompagnement du code civil, n° 23; Filios, *Droit des contrats*, partie spéciale, volume 6, responsabilité délictueuse 1977, par. 48 B 112 ; E. Spiliotopoulos, *Droit administratif*, troisième édition, par. 217; 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.

Selon la jurisprudence des tribunaux administratifs, l'excès des limites du pouvoir discrétionnaire de l'administration ou la méconnaissance des principes généraux de la bonne administration sont susceptibles d'engager la responsabilité extracontractuelle de celle-ci (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

20. Les requérants allèguent que l'omission des autorités compétentes de se conformer pendant une longue période à l'arrêt n° 1621/2000 de la cour administrative d'appel d'Athènes méconnut leur droit à une protection judiciaire effective s'agissant des contestations sur leurs droits de caractère civil. Ils invoquent 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 (...) »

21. Le Gouvernement affirme que l'administration s'est pleinement conformée à l'arrêt n° 1621/2000 de la cour administrative d'appel d'Athènes, comme cela est démontré par le fait que les requérants procèdent actuellement à la construction d'un immeuble sur le terrain litigieux.

A. Sur la recevabilité

22. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève en outre qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

B. Sur le fond

23. 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 *Hornsby c. Grèce*, arrêt du 19 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, pp. 510-511, § 40 et suiv.).

24. Dans le cas d'espèce, la Cour constate que l'administration prit un retard considérable avant de se conformer réellement à la décision judiciaire sur laquelle se fondaient les requérants pour faire valoir leurs droits. En effet, la Cour relève qu'alors même que la cour administrative d'appel d'Athènes avait invité l'administration à lever la charge pesant sur le terrain des requérants depuis le 27 juin 2000 déjà, la décision administrative y afférente n'intervint que le 27 septembre 2001 et fut publiée au Journal officiel du 10 octobre 2001. En outre, la Cour note que, malgré cette dernière décision, l'administration continua à considérer le terrain en question comme lieu futur de construction d'un théâtre municipal, jusqu'au jour où elle lui imposa une nouvelle charge, en vertu de la décision n° 3244/2002 du 26 août 2002. Il a même fallu aux requérants s'adresser à nouveau aux juridictions internes compétentes pour obtenir définitivement le déblocage de leur terrain.

25. Au vu des considérations qui précèdent, la Cour estime que les autorités nationales ont omis de se conformer réellement et dans un délai raisonnable à l'arrêt n° 1621/2000 de la cour administrative d'appel d'Athènes, privant ainsi l'article 6 § 1 de la Convention de tout effet utile (*Katsaros c. Grèce*, n° 51473/99, §§ 34-35, 6 juin 2002).

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

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

26. Les requérants se plaignent également que la décision n° 3244/2002 du secrétaire général de la périphérie d'Attique, imposant une nouvelle charge sur leur terrain, en dépit de l'arrêt n° 1621/2000 de la cour administrative d'appel d'Athènes qui avait ordonné le déblocage de leur propriété, porta atteinte à leur droit au respect de leurs biens garanti par l'article 1 du Protocole n° 1. Cette disposition se lit comme suit :

« 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. »

Sur la recevabilité

27. Le Gouvernement affirme, à titre principal, que ce grief est irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes. Il avance que les requérants auraient pu introduire une action en indemnisation contre l'Etat aux termes de l'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil. Une telle action leur aurait permis de se voir verser une indemnisation complète pour le dommage matériel et moral subi en raison du blocage, prétendument au-delà du délai raisonnable, de leur propriété.

28. Les requérants affirment qu'ils ont déjà formé le recours proposé par le Gouvernement, mais que de toute façon cette procédure ne pourra pas redresser entièrement la situation litigieuse, compte tenu notamment du fait qu'une partie de leurs prétentions vis-à-vis de l'Etat risque de tomber sous le coup de la prescription quinquennale.

29. 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).

30. 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 une 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 due à l'excès 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 accepte explicitement que, dans le cas où une charge qui pèse légalement sur une propriété s'avère être un blocage substantiel de celle-ci, une obligation d'indemnisation est née 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).

31. Par conséquent, la Cour estime que les requérants doivent d'abord 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.

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

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

33. 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. »

34. Les requérants n'ont présenté aucune demande de satisfaction équitable. Ils affirment que compte tenu de la possibilité qu'ils ont d'obtenir une indemnisation par les juridictions administratives, ils préfèrent d'abord attendre l'issue de la procédure en dommages intérêts qu'ils ont engagée.

35. Partant, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de leur octroyer de somme à ce titre.

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

1. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré du refus de l'administration de se conformer à l'arrêt n° 1621/2000 de la cour administrative d'appel d'Athènes et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 19 mai 2005 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Santiago QUESADA
Greffier adjoint

Loukis LOUCAIDES
Président