



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

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE N.T. GIANNOUSIS & KLIAFAS BROTHERS S.A.
c. GRÈCE**

(Requête n° 2898/03)

ARRÊT

STRASBOURG

14 décembre 2006

DÉFINITIF

23/05/2007

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 N.T. Giannousis & Kliafas Brothers S.A. 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. NIELSEN, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 23 novembre 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 2898/03) dirigée contre la République hellénique et dont une société anonyme ayant son siège à Athènes, N.T. Giannousis & Kliafas Brothers S.A. (« la requérante »), a saisi la Cour le 23 janvier 2003 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée par M^e N. Frangakis, avocat au barreau d'Athènes. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») est représenté par les délégués de son agent, M. C. Georghiades, assesseur auprès du Conseil Juridique de l'Etat et M^{me} Z. Hatzipavlou, auditrice auprès du Conseil Juridique de l'Etat.

3. La requérante alléguait en particulier une violation de son droit d'accès à un tribunal.

4. Par une décision du 29 septembre 2005, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

5. Tant la requérante 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

A. Le contexte de l'affaire

6. Depuis 1923, la requérante est spécialisée dans le traitement de produits textiles. En 1951, elle transféra son siège à Kallithea, une banlieue d'Athènes, conformément à l'avis préalable des services d'urbanisme compétents.

7. Entre 1923 et 1993, la société requérante fonctionna sans interruption en vertu d'autorisations d'exploitation de son usine qui lui étaient accordées par l'administration. Ces autorisations étaient de durée déterminée.

8. Le 17 novembre 1993, la requérante déposa auprès de l'administration une demande de prolongation de l'autorisation d'exploitation. Entre-temps, le 12 octobre 1993, elle avait déposé un rapport sur les conséquences environnementales de son exploitation, étude exigée par la législation pertinente.

9. Le 18 novembre 1997, l'administration émit un acte ministériel approuvant le rapport sur les conséquences environnementales déposé par la requérante, en y apportant toutefois deux modifications : en premier lieu, la requérante devait remplacer le fuel utilisé comme combustible par du diesel, puis ultérieurement par du gaz naturel. En deuxième lieu, elle devait supprimer l'équipe de nuit.

10. Le 13 avril 1998, la requérante saisit le Conseil d'Etat d'un recours en annulation de la deuxième modification du rapport sur les conséquences environnementales. Elle arguait que la suppression de l'équipe de nuit compromettrait la viabilité de son entreprise. Il semblerait que ce recours soit toujours pendant devant le Conseil d'Etat.

B. Les actions en justice des riverains de l'usine

11. En 1988, 1989 et 1999, les riverains de l'usine en cause saisirent les juridictions internes de demandes de mesures provisoires afin d'en suspendre le fonctionnement. Ils alléguèrent que la prolongation du fonctionnement de l'usine aggravait les conditions environnementales ainsi que leur qualité de vie.

12. Le tribunal de première instance d'Athènes rejeta toutes ces demandes (décisions n^{os} 17981/1988, 10203/1989 et 34521/1999). Il déclara que les conditions d'exploitation de l'usine respectaient les normes techniques prévues par la législation et ne créaient pas de danger pour la santé publique.

C. La révocation du permis de l'autorisation d'exploitation

13. Le 16 octobre 2000, la requérante se vit accorder par l'administration une prolongation de l'autorisation d'exploitation de son usine pour une période illimitée (arrêté n° Φ 12 ΚΑΛΛ 281/2666/99/16.10.2000). La législation pertinente prévoit qu'« une autorisation d'exploitation pour une période illimitée est accordée dans le cas où les organes de contrôle compétents constatent que la poursuite de l'activité en cause assure la protection de l'environnement » (article 13 § 4 de la loi 2516/1997).

14. Le 1^{er} décembre 2000, le préfet d'Athènes prit un arrêté par lequel il modifiait le permis d'exploitation initial et prolongeait l'exploitation de l'usine pour une période de six mois à partir du 16 octobre 2000, à savoir jusqu'au 16 avril 2001 (arrêté n° Φ 12 ΚΑΛΛ 281/3985/00/1.12.2000). Afin de justifier la modification de l'arrêté initial, le nouvel arrêté se référait aux plaintes déposées auprès de l'administration par des riverains de l'usine, concernant notamment le maintien de l'équipe de nuit. L'arrêté invoquait aussi le recours pendant devant le Conseil d'Etat concernant la suppression de l'équipe de nuit.

15. Par un nouvel arrêté du 22 décembre 2000, le préfet d'Athènes révoqua définitivement le permis d'exploitation de l'usine (arrêté n° Φ 14 ΚΑΛΛ 281/4204/22.12.2000).

16. Le 16 janvier 2001, la société requérante saisit le Conseil d'Etat d'un recours en annulation contre l'arrêté préfectoral du 22 décembre 2000 et contre « tout autre acte ou omission de l'administration y afférent ».

17. Entre-temps, la requérante avait sollicité auprès du Secrétaire Général de la Région d'Attiki, l'annulation de l'arrêté révoquant définitivement l'autorisation d'exploitation de l'usine. Le 29 mars 2001, le Secrétaire Général de la Région d'Attiki rejeta cette demande (acte n° ΑΠ 19283/29.3.2001).

18. Le 22 mai 2001, la requérante saisit à nouveau le Conseil d'Etat d'un recours en annulation contre l'acte susmentionné. Le Conseil d'Etat décida de joindre les deux recours en raison de leur caractère connexe.

19. Entre-temps, le 15 janvier 2001, la requérante avait saisi le Conseil d'Etat d'une demande de sursis à exécution de l'arrêté du 22 décembre 2000. Le 10 juillet 2001, le Conseil d'Etat ordonna le sursis à exécution de l'arrêté attaqué (décision n° 355/2001). Le 21 septembre 2001, la municipalité de Kallithea sollicita auprès du Conseil d'Etat la révocation du sursis à exécution au motif que l'exploitation de l'usine aggravait les conditions environnementales ainsi que la qualité de vie des riverains. Le 27 novembre 2001, le Conseil d'Etat fit droit à la demande de la municipalité de Kallithea et révoqua la décision n° 355/2001 (décision n° 728/2001).

20. L'audience de l'affaire au fond eut lieu le 23 janvier 2002. Le 19 juin 2002, le Conseil d'Etat considéra que l'instance litigieuse devait être annulée car il n'était plus en mesure de statuer sur le fond. Il estima, d'une part, que s'il faisait droit aux recours de la requérante, tant l'arrêté du 16 octobre 2000, prolongeant l'exploitation de l'usine pour une période illimitée que celui du 1^{er} décembre 2000, modifiant le premier et limitant l'exploitation de

l'usine à une période de six mois seulement, seraient validés. Or, dans cette hypothèse, l'autorisation initiale d'exploitation aurait déjà expiré le 16 avril 2001, date antérieure à l'audience de l'affaire. Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne considéra pas l'arrêté du 1^{er} décembre 2000 comme « un acte afférent » à la révocation définitive du permis d'exploitation et ne procéda donc pas au contrôle de sa légalité. Il conclut qu'à la date où les recours en annulation furent intentés, l'arrêté du 1^{er} décembre 2000 n'était plus en vigueur, du fait de sa révocation par l'arrêté du 22 décembre 2000 (arrêt n° 1827/2002).

21. Cet arrêt fut mis au net et certifié conforme le 21 juin 2002.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

22. L'article 32 § 2 du décret présidentiel n° 18/1989 portant sur le déroulement de la procédure devant le Conseil d'Etat dispose :

« L'instance est (...) annulée si, après l'introduction du recours en annulation et jusqu'à la première audience de l'affaire, la décision attaquée a cessé d'être en vigueur, sauf si le requérant invoque un intérêt spécial qui justifie la continuation de la procédure (...) ».

EN DROIT

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

23. La requérante se plaint que l'annulation de l'instance par le Conseil d'Etat, a violé son droit d'accès à un tribunal, tel que prévu par l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« 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 (...) »

24. La requérante estime que le rejet de son recours résulte d'une application déraisonnable d'une règle procédurale qui la priva de son droit de voir son affaire jugée au fond.

25. Le Gouvernement rétorque que l'article 32 § 2 du décret présidentiel n° 18/1989 vise à garantir la sécurité juridique et la bonne administration de la justice. En effet, l'échéance d'un acte administratif constitue une raison objective pour interrompre la procédure en annulation devant le Conseil d'Etat. Si l'acte administratif contesté n'est pas en vigueur, son examen par la haute juridiction administrative grecque s'avère superflu. De surcroît, l'article 32 § 2 prévoit que le Conseil d'Etat peut poursuivre l'instance, si l'intéressé invoque un intérêt spécial qui justifie la poursuite de la procédure, par exemple la prévention des conséquences négatives futures d'un acte administratif qui a entre-temps cessé d'exister. Le Gouvernement

relève que, dans le cas d'espèce, la requérante invoqua un tel intérêt, en ce que l'annulation de l'acte révoquant le permis d'exploitation entraînerait la remise en vigueur de l'arrêté du 1^{er} décembre 2000. Or, le Conseil d'Etat examina cet argument et le rejeta, après avoir admis que l'arrêté du 1^{er} décembre 2000 avait déjà expiré le 16 avril 2001. En dernier lieu, le Gouvernement souligne que la requérante a fait usage de tous les recours prévus par le droit interne afin d'empêcher la révocation du permis d'exploitation en cause.

26. La Cour rappelle que l'article 6 § 1 de la Convention oblige les tribunaux à motiver leurs décisions, mais qu'il ne peut se comprendre comme exigeant une réponse détaillée à chaque argument. L'étendue de ce devoir peut varier selon la nature de la décision (*Ruiz Torija et Hiro Balani c. Espagne*, arrêts du 9 décembre 1994, série A n^{os} 303-A et 303-B, p. 12, § 29, et pp. 29-30, § 27 ; *Higgins et autres c. France*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 60, § 42). L'exigence de motivation requiert ainsi une importance particulière dans le cadre du contentieux administratif. Dans ce domaine, l'acte administratif contesté par le justiciable entraîne souvent des effets irréversibles sur ses activités personnelles ou professionnelles. Or, juger consiste à trancher au fond le litige porté devant une juridiction. L'article 6 § 1 ne permet pas l'emploi de subterfuges visant à éviter l'examen du fond du litige. Dans ce cas, l'attitude du juge équivaldrait à un déni de justice, ce qui porterait atteinte au droit d'accès à un tribunal.

27. En l'occurrence, la Cour note que l'approche générale par le Conseil d'Etat sur la question de validité des actes attaqués était extrêmement formaliste et contradictoire. D'une part, la haute juridiction accepta qu'en cas d'annulation de l'arrêté du 22 décembre 2000, celui du 1^{er} décembre 2000 resterait en vigueur, alors qu'entre-temps celui-ci avait expiré le 16 avril 2001. D'autre part, le Conseil d'Etat accepta implicitement la légalité de l'arrêté du 22 décembre 2000 en considérant qu'à la date où les recours en annulation avaient été intentés, l'arrêté du 1^{er} décembre 2000 n'était plus en vigueur, du fait de sa révocation par l'arrêté du 22 décembre 2000. Il conclut, ainsi, que l'arrêté du 1^{er} décembre 2000 n'était pas « un acte afférent » sans pour autant examiner sa validité. Pourtant, la légalité des arrêtés des 1^{er} et 22 décembre 2000 constituait précisément l'objet du litige. Par conséquent, ces deux actes étaient, à l'évidence, liés l'un à l'autre. D'ailleurs, le Conseil d'Etat l'avait implicitement accepté en considérant qu'en cas d'annulation de l'arrêté du 22 décembre 2000, celui du 1^{er} décembre 2000 resterait en vigueur, alors qu'entre-temps il avait expiré le 16 avril 2001.

28. Au vu de ce qui précède, la Cour considère que, sous couvert d'un artifice juridique, le Conseil d'Etat a entériné l'interdiction de poursuivre l'exploitation de l'usine sans se prononcer sur la légalité des actes administratifs en cause. De ce fait, la haute juridiction administrative s'est soustraite à son obligation d'apporter une réponse sur la question qui lui a été soumise, ce qui constitue le cœur même de la fonction juridictionnelle.

29. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention au regard du droit de la requérante d'avoir accès à un tribunal.

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

30. 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

31. La requérante réclame 7 858 000 euros (EUR) au titre du préjudice matériel qu'elle aurait subi en raison du manque à gagner dû à la fermeture de son usine en 2000. En outre, elle demande 300 000 EUR au titre du dommage moral subi.

32. Le Gouvernement estime qu'un constat de violation constituerait en soi une satisfaction équitable suffisante. Alternativement, il estime que la somme allouée au titre du dommage moral ne saurait dépasser 2 000 EUR.

33. La Cour relève que la seule base à retenir pour l'octroi d'une satisfaction équitable réside dans la méconnaissance, en l'occurrence, du droit à une procédure équitable en raison de l'annulation de l'instance en cause par le Conseil d'Etat. En ce qui concerne le dommage matériel allégué, la Cour estime qu'elle ne saurait spéculer sur la décision du Conseil d'Etat, si celui-ci avait examiné le bien-fondé des griefs de la requérante. Quant au préjudice moral, la Cour estime que la requérante a vraisemblablement subi une frustration en raison de la violation de son droit d'accès à un tribunal. Statuant en équité, comme le veut l'article 41, la Cour lui alloue 5 000 EUR à ce titre, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur ladite somme.

B. Frais et dépens

34. La requérante demande également une somme globale de 143 670,57 EUR pour les frais et dépens encourus devant les juridictions internes et devant la Cour, somme qu'elle ventile de la façon suivante :

i. 31 852,77 EUR pour les frais et dépens devant les juridictions internes. Elle produit à ce titre douze factures de ce même montant ;

ii. 57 257,80 EUR pour les honoraires des avocats afférents à la vente de son entreprise. Elle produit à ce titre trois factures de ce même montant ;

iii. 26 000 EUR pour les frais et dépens encourus devant la Cour. Elle produit à ce titre quatre factures de ce même montant ;

iv. 28 560 EUR pour les honoraires relatifs à la réalisation d'une expertise établissant le dommage matériel allégué par la requérante, pour laquelle deux factures sont produites.

35. Le Gouvernement affirme que les prétentions de la requérante sont excessives et sans rapport avec la violation alléguée de l'article 6 § 1 de la Convention. A titre alternatif, le Gouvernement affirme que la somme allouée à ce titre ne saurait dépasser 1 500 EUR.

36. Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'allocation de frais et dépens au titre de l'article 41 présuppose que se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et, de plus, le caractère raisonnable de leur taux (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 2000-XI).

37. En l'espèce, compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour juge raisonnable d'allouer à la requérante 5 000 EUR pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

C. Intérêts moratoires

38. La Cour juge approprié de baser 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. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 5 000 EUR (cinq mille euros) pour dommage moral et 5 000 EUR (cinq mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - 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 ;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 14 décembre 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier

Loukis LOUCAIDES
Président