



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE TSEKOURIDOU c. GRÈCE

(Requête n° 28770/04)

ARRÊT

STRASBOURG

25 janvier 2007

DÉFINITIF

09/07/2007

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 Tsekouridou 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,

N. VAJIĆ,

MM. A. KOVLER,

D. SPIELMANN,

S.E. JEBENS, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 4 janvier 2007,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 28770/04) dirigée contre la République hellénique et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Efdoxia Tsekouridou (« la requérante »), a saisi la Cour le 30 juillet 2004 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^{es} G. Siouti, G. Gerapetritis et G.A. Voulgari, avocats au barreau d'Athènes. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») est représenté par les délégués de son agent, M^{me} M. Papida, auditrice auprès du Conseil juridique de l'Etat et M. C. Georghiades, assesseur auprès du Conseil juridique de l'Etat.

3. Le 12 octobre 2005, la Cour a décidé de communiquer le grief tiré de la durée de la procédure 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. En 1954, l'association coopérative de construction « Agios Georgios » acquit un terrain, d'une superficie de 327 000 m², sis dans la région d'Attique (lieu dit « Glyfada »). Ce terrain se trouvait en dehors du plan d'urbanisme.

5. Le père de la requérante, D.T., était propriétaire, en tant que membre de l'association coopérative, d'un terrain de 527,83 m² inclus dans la superficie précitée. Le 6 novembre 1987, D.T. transféra ce terrain à la requérante par acte de donation.

6. Par décret présidentiel en date du 2 septembre 1993, le terrain de 327 000 m² fut qualifié de zone de remembrement urbain (ζώνη αστικού αναδάσμου). En outre, le même acte approuva le plan d'urbanisme et les servitudes d'utilisation des sols.

7. En février 1995, le Comité d'évaluation de la valeur des terrains échangés estima à 6 333 960 drachmes (environ 18 588 euros) la valeur du terrain initial de la requérante et celle du terrain offert en compensation à 25 312 560 drachmes (environ 74 824 euros).

8. Le 7 mars 1995, le nouveau terrain fut cédé à la requérante (acte n° 509/1995 du Comité d'évaluation de la valeur des terrains échangés). Le 14 mars 1995, cet acte fut ratifié par le Préfet d'Athènes (acte n° 44066/1995).

9. La requérante allègue que son terrain initial de 527,83 m² avait une façade de vingt-trois mètres sur une rue à deux voies de circulation, tandis que le terrain reçu en échange était d'une superficie de 487 m² et n'avait qu'une façade de 15,9 mètres sur une rue étroite. De plus, la requérante fournit une expertise technique effectuée en 2004, selon laquelle la valeur vénale du terrain échangé était à ce jour de 500 000 euros, tandis que la valeur vénale du terrain reçu était de 340 000 euros.

10. Il ressort du dossier que l'administration a considéré que les deux terrains faisaient partie du même lot. De plus, l'administration a tenu compte du fait que le terrain donné en échange, bien que plus petit, était intégré au plan urbain et donnait par ailleurs sur la mer.

11. Le 7 juin 1995, la requérante saisit le tribunal administratif du Pirée d'un recours contre les actes n°s 509/1995 et 44066/1995. Après deux ajournements de l'audience, le 22 juillet 1997, le tribunal administratif du Pirée renvoya l'affaire devant le tribunal administratif d'Athènes, juridiction compétente en raison du lieu du litige. Le 29 janvier 1999, le tribunal administratif d'Athènes rejeta le recours (décision n° 754/1999).

12. Le 29 mai 1999, la requérante interjeta appel.

13. Le 15 décembre 2000, la cour administrative d'appel d'Athènes confirma la décision attaquée. Elle considéra que l'administration avait suivi la législation applicable dans le cas de remembrement urbain et les critères prévus pour le calcul de la valeur des parcelles en cause. De plus, la cour administrative d'appel estima que les décisions du Comité d'évaluation de la valeur des terrains échangés et du Préfet d'Athènes étaient suffisamment motivées (arrêt n° 5515/2000).

14. Le 3 août 2001, la requérante se pourvut en cassation.

15. Le 3 septembre 2003, le Conseil d'Etat la débouta. Il considéra que la cour d'appel avait motivé avec justesse sa conclusion en ce que la valeur

du terrain reçu en contrepartie dépassait celle du terrain échangé. En particulier, il constata que la cour d'appel avait à juste titre pris en compte que le Comité d'évaluation avait proposé la parcelle la plus proche, dans la mesure du possible, à la parcelle échangée et que, bien que plus petite, la parcelle reçue en contrepartie figurait dans le plan d'urbanisme et donnait en outre sur la mer (arrêt n° 2140/2003). Cet arrêt fut mis au net et certifié conforme le 6 février 2004.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

16. Entrent également 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 concernant des rapports de droit privé ou 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 ont eu lieu en méconnaissance d'une disposition destinée à servir l'intérêt public. La personne fautive est solidairement responsable, sous réserve des dispositions spéciales sur la responsabilité de ministres. »

Article 106

« Les dispositions des deux articles précédents s'appliquent aussi en matière de responsabilité de communes ou des autres personnes de droit public pour le dommage causé par les actes ou omissions de leurs organes. »

17. 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 ayant causé un préjudice matériel ou moral à l'administré. 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).

18. Aux termes de l'article 19 de la loi n° 1868/1989, l'action en dommages-intérêts devant les juridictions administratives est un recours indépendant par rapport au recours en annulation ou tout autre recours

contre l'acte ou l'omission administratifs dont découle l'obligation éventuelle d'indemnisation ; elle peut donc être exercée de façon autonome au choix de l'intéressé. Puisque la nature illégale de l'acte ou de l'omission est l'une des conditions de recevabilité de l'action en réparation, le tribunal administratif saisi d'une telle action examine aussi la légalité de l'acte ou de l'omission administratifs incriminés, à condition que celle-ci ne soit pas déjà examinée avec force de chose jugée dans le cadre d'une autre procédure.

19. Il existe une abondante jurisprudence des tribunaux internes au sujet de l'action en dommages-intérêts. Selon cette jurisprudence, si un terrain affecté à la construction d'un ouvrage d'utilité publique demeure bloqué pendant une longue période sans que l'administration ne procède à son expropriation formelle moyennant une indemnité, le propriétaire concerné peut demander le déblocage de son bien, ainsi qu'une indemnisation pour le dommage subi (voir, par exemple, tribunal administratif de Thessalonique, décision n° 2839/1991). De même, si l'administration bloque un terrain au-delà du délai raisonnable, le propriétaire affecté peut demander une indemnité pour le dommage subi en raison du blocage illégal de son bien et de la privation de son usage (voir, par exemple, tribunal administratif de Kalamata, décision n° 104/2003). Enfin, si l'administration occupe illégalement un terrain, le propriétaire peut demander, outre la restitution de son bien, une indemnité pour la privation de l'usage de son terrain (voir, par exemple, tribunal de grande instance de Rhodes, décision n° 35/2004).

EN DROIT

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

20. La requérante allègue que la durée de la procédure a méconnu le principe du « délai raisonnable » tel que prévu par l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« 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 (...) »

21. La période à considérer a débuté le 7 juin 1995 avec la saisine du tribunal administratif du Pirée et s'est terminée le 3 septembre 2003, avec l'arrêt n° 2140/2003 du Conseil d'Etat. Elle s'étala donc sur huit ans et plus de deux mois pour trois degrés de juridiction.

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. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

23. Le Gouvernement affirme que la durée de la procédure n'a pas été excessive. Il note que les requérants n'ont pas cherché à l'accélérer, notamment devant le tribunal administratif et le Conseil d'Etat.

24. 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 ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés (voir, parmi beaucoup d'autres, *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

25. La Cour a traité à maintes reprises d'affaires soulevant des questions semblables à celle du cas d'espèce et a constaté la violation de l'article 6 § 1 de la Convention (voir *Athanasίου c. Grèce*, n° 10691/04, §§ 10-16, 1^{er} juin 2006).

26. Après avoir examiné tous les éléments qui lui ont été soumis, la Cour considère que le Gouvernement n'a exposé aucun fait ni argument pouvant mener à une conclusion différente dans le cas présent. La Cour relève, en particulier, une période allant du 7 juin 1995 au 22 juillet 1997, à savoir plus de deux ans, qui s'est écoulée devant le tribunal administratif du Pirée et à l'issue de laquelle ladite juridiction a renvoyé l'affaire devant le tribunal administratif d'Athènes en raison d'une incompétence territoriale. De l'avis de la Cour, un tel laps du temps n'est pas raisonnable pour que la juridiction saisie ne déclare finalement que son incompétence.

27. Compte tenu de sa jurisprudence en la matière, la Cour estime qu'en l'espèce la durée de la procédure litigieuse est excessive et ne répond pas à l'exigence du « délai raisonnable ».

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

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

Sur la recevabilité

28. La requérante se plaint, d'une part, que l'administration aurait dû calculer la valeur du terrain échangé en le considérant inclus dans le plan

d'urbanisme, ce qui s'est produit après la clôture de la procédure du remembrement urbain. Se fondant sur cette hypothèse, elle allègue que la valeur de la parcelle échangée s'élèverait aujourd'hui à 500 000 euros, tandis que la valeur de la parcelle reçue en contrepartie serait de 340 000 euros. D'autre part, la requérante allègue que durant les procédures administratives en cause, elle n'a pas pu exploiter le terrain échangé. Elle invoque l'article 1 du Protocole n° 1, disposition qui 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. »

29. S'agissant du grief tiré de la valeur du terrain reçu en contrepartie, la Cour rappelle que selon la jurisprudence constante, 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 (voir, *Les saints monastères c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-A, pp. 34-35, §§ 70-71).

30. En l'occurrence, la requérante se plaint de l'estimation par l'Etat de la valeur de sa propriété par rapport à la propriété reçue en échange. Sur ce point, il est à souligner que dans son arrêt n° 2140/2003, le Conseil d'Etat a reconnu que les organes administratifs compétents avaient appliqué correctement les dispositions pertinentes en cas de remembrement urbain et que la fixation de la valeur de la parcelle échangée était fondée sur les critères prévus par la loi. En particulier, la haute juridiction administrative constata que l'ancienne propriété de la requérante était comparable à celle reçue en contrepartie. De surcroît, l'administration avait pris en compte le fait que, si la parcelle échangée était plus grande que celle reçue, elle se trouvait incluse dans le plan d'urbanisme et donnait sur la mer. Se fondant sur ces éléments, le Conseil d'Etat conclut que la cour administrative d'appel avait suffisamment motivé sa décision en ce que la valeur du terrain reçu en contrepartie dépassait celle du terrain échangé.

31. La Cour considère qu'elle ne saurait se substituer aux tribunaux nationaux pour se prononcer sur la valeur du terrain en question. Eu égard à la marge d'appréciation que l'article 1 du Protocole n° 1 laisse aux autorités nationales (voir *Papachelas c. Grèce*, [GC], n° 31423/96, § 49, ECHR 1999-II, § 49), elle ne relève en l'espèce aucun indice donnant à

penser que la manière dont les juridictions grecques ont calculé la valeur des terrains en question a porté atteinte l'article 1 du Protocole n° 1.

32. S'agissant du grief tiré de l'impossibilité alléguée de la requérante d'exploiter le terrain échangé tout au long des procédures administratives en cause, la Cour note, en premier lieu, que le 7 mars 1995, un nouveau terrain fut cédé par l'Etat à la requérante en contrepartie du terrain déjà exproprié. Il s'ensuit qu'au moins à partir de cette date, la requérante s'est aliénée du terrain dont elle était initialement la propriétaire. Partant, elle ne peut pas se plaindre devant la Cour de l'impossibilité de jouissance du terrain échangé tout au long de la procédure litigieuse en cause. En tout état de cause, la Cour considère que si la requérante estime qu'elle a été illégalement privée de la jouissance du terrain échangé, elle peut toujours saisir les tribunaux administratifs d'une action en réparation fondée sur l'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil (voir paragraphes 16-19 ci-dessus et aussi, parmi d'autres, *Roussakis et autres c. Grèce* (déc.), n° 15945/02, 8 janvier 2004 et *Amalia S.A. & Koulouvatos S.A. c. Grèce* (déc.), n° 20363/02, 28 octobre 2004).

33. Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

III. 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. Dommages matériel et moral

35. La requérante réclame 839 242 euros (EUR) au titre du préjudice matériel qu'elle aurait subi, somme qu'elle ventile de la façon suivante :

i. 220 000 EUR correspondant à la différence entre la valeur du prix du terrain échangé par rapport à celle du terrain reçu en contrepartie :

ii. 371 280 EUR correspondant au manque à gagner en raison de l'impossibilité d'exploiter le terrain échangé ;

iii. 247 962 EUR correspondant au manque à gagner en raison de l'absence prétendue de la pleine jouissance du terrain reçu en contrepartie.

36. S'agissant du dommage moral, la requérante sollicite 35 000 EUR, en raison de la durée excessive de la procédure en cause et de l'absence de la pleine jouissance de sa propriété pendant la litispendance.

37. Le Gouvernement affirme qu'il n'existe aucun lien de causalité entre les préjudices allégués et la violation constatée et invite la Cour à rejeter ces demandes.

38. La Cour relève que la seule base à retenir pour l'octroi d'une satisfaction équitable réside dans la méconnaissance, en l'occurrence, de la violation du droit de l'intéressée à voir sa cause entendue dans un « délai raisonnable ». Dans ces circonstances, la Cour estime que la requérante doit avoir subi un préjudice moral que ne compense pas suffisamment le constat de violation. Statuant en équité, comme le veut l'article 41, la Cour lui alloue 4 000 EUR à ce titre, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur ladite somme.

B. Frais et dépens

39. La requérante demande également 8 000 EUR pour les frais et dépens encourus devant les juridictions internes et devant la Cour. Elle ne fournit aucune facture ou note d'honoraires à ce titre.

40. Le Gouvernement affirme que les prétentions de la requérante sont vagues et non justifiées.

41. La Cour rappelle que 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* [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 2000-XI). S'agissant des frais et dépens encourus en Grèce, la Cour a déjà jugé que la longueur d'une procédure pouvait entraîner une augmentation des frais et dépens du requérant devant les juridictions internes et qu'il convient donc d'en tenir compte (voir, entre autres, *Capuano c. Italie*, arrêt du 25 juin 1987, série A n° 119-A, p. 15, § 37). Toutefois, dans le cas d'espèce, la Cour note que la requérante ne produit aucune facture en ce qui concerne les frais engagés devant les juridictions saisies et la Cour. Il échet donc de rejeter ses prétentions au titre des frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

42. 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. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré de la durée excessive de la procédure et irrecevable pour le surplus ;

2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *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, 4 000 EUR (quatre mille euros) pour dommage moral, 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 25 janvier 2007 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier

Loukis LOUCAIDES
Président