



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE GEORGOULIS ET AUTRES c. GRÈCE

(Requête n° 38752/04)

ARRÊT

STRASBOURG

21 juin 2007

DÉFINITIF

21/09/2007

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 Georgoulis et autres 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^{me} N. VAJIĆ,

MM. K. HAJIYEV,

D. SPIELMANN,

S.E. JEBENS,

G. MALINVERNI, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 31 mai 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 38752/04) dirigée contre la République hellénique et dont cinq ressortissants de cet Etat, MM. Ioannis et Epaminondas Georgoulis ainsi que M^{mes} Eleni, Niki et Anastasia Georgouli (« les requérants »), ont saisi la Cour le 12 octobre 2004 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} Costas et Ioannis Horomidis, avocats au barreau de Salonique. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») est représenté par les délégués de son agent, M. S. Spyropoulos, assesseur auprès du Conseil juridique de l'Etat, et M^{me} S. Trekli, auditrice auprès du Conseil juridique de l'Etat.

3. Les requérants se plaignaient en particulier sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, du refus de l'administration de se conformer à une décision de justice.

4. Le 6 avril 2006, la Cour a déclaré la requête partiellement irrecevable et a décidé de communiquer le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Les requérants sont co-propriétaires d'un terrain situé dans la ville de Katerini, au nord de la Grèce. Entre 1968 et 1983, par plusieurs actes administratifs modifiant le plan d'alignement de la ville de Katerini, le terrain des requérants fut à plusieurs reprises déclaré partie du domaine public. L'administration n'adopta aucune mesure en application desdits actes. Les requérants n'intentèrent aucun recours pour obtenir la levée du blocage de leur propriété. Le 4 octobre 1988, par arrêté préfectoral, le terrain en cause fut à nouveau déclaré partie du domaine public. Le 20 octobre 1992, les requérants saisirent le Conseil d'Etat d'un recours tendant à obtenir la levée du blocage de leur propriété. Le 20 novembre 1995, le Conseil d'Etat fit droit à leur demande (arrêt n° 5468/1995).

6. Le 1^{er} septembre 1998, le préfet procéda à nouveau à l'expropriation du terrain litigieux (arrêté préfectoral n° 21/6028). N'ayant reçu aucune somme à titre d'indemnisation, les requérants sollicitèrent, le 25 avril 2001, auprès des autorités administratives, la levée du blocage de leur propriété. L'administration rejeta tacitement leur demande. Le 1^{er} août 2001, les requérants saisirent la cour administrative d'appel de Salonique d'un recours tendant à obtenir la levée du blocage de leur propriété. Le 17 juin 2003, la cour administrative d'appel fit droit à leur demande. Elle annula le refus tacite de l'administration de lever la charge pesant sur le terrain en cause et renvoya l'affaire à l'administration afin que celle-ci prenne toutes les mesures appropriées (arrêt n° 1189/2003). A l'initiative des requérants, l'arrêt n° 1189/2003 fut notifié à la municipalité de Katerini et au ministère de l'Environnement, de l'Urbanisme et des Travaux publics les 15 et 16 juillet 2003 respectivement. Le 17 octobre 2003, le ministère de l'Environnement notifia l'arrêt en cause à la préfecture et l'invita à prendre toute mesure nécessaire dans le cadre de ses compétences.

7. Le 26 mars 2004, la municipalité de Katerini adopta un acte de désignation des terrains expropriés et de répartition proportionnelle des indemnisations dues aux propriétaires (*Πράξη Τακτοποίησης και Αναλογισμού Αποζημιώσεως*) en vue de procéder à la modification du plan d'alignement conformément à l'arrêté préfectoral du 1^{er} septembre 1998. Le 29 avril 2004, le préfet confirma cet acte (arrêté n° 21/3658). Le 25 juin 2004, les requérants soulevèrent des objections auprès du secrétaire général de la Région de Macédoine Centrale. En particulier, les requérants se plaignirent que l'arrêté n° 21/3658 méconnaissait l'arrêt n° 1189/2003 de la cour administrative d'appel de Salonique qui avait ordonné à l'administration la levée du blocage de leur propriété. Le 27 septembre 2004, le secrétaire général de la Région fit droit à la demande des

requérants, annula l'arrêté en question et renvoya l'affaire à la préfecture (décision n° 40157/2004).

8. Entre-temps, le 11 mai 2004, les requérants saisirent le comité du Conseil d'Etat, chargé en vertu de la loi n° 3068/2002 de contrôler l'exécution des arrêts des tribunaux administratifs, pour se plaindre de la non-exécution de l'arrêt n° 1189/2003.

9. Le 4 novembre 2004, le préfet décida la révocation de l'expropriation en cause et le lancement de la procédure de modification du plan d'alignement (arrêt n° 21/10677). Le 5 novembre 2004, cet arrêté fut notifié au comité du Conseil d'Etat à l'initiative de la préfecture.

10. Le 16 mars 2005, le comité du Conseil d'Etat constata que, par l'adoption de l'arrêt n° 21/10677, l'administration avait satisfait à son obligation et rejeta le recours des requérants (décision n° 18/2005).

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

11. L'article 95 § 5 de la Constitution dispose :

« L'administration est tenue de se conformer aux arrêts de justice. La violation de cette obligation engage la responsabilité de tout organe coupable, ainsi qu'il est prescrit par la loi ».

12. Le 14 novembre 2002, la loi n° 3068/2002 *sur l'exécution des arrêts de justice par l'administration* entra en vigueur (Journal officiel n° 274/2002). Cette loi prévoit, entre autres, que l'administration a l'obligation de se conformer sans retard aux arrêts de justice et de prendre toutes les mesures nécessaires pour exécuter lesdits arrêts (article 1). La loi prévoit la création de conseils de trois membres constitués au sein des hautes juridictions grecques (Cour Suprême Spéciale, Cour de Cassation, Conseil d'Etat et Cour des comptes), qui sont chargés de contrôler la bonne exécution des arrêts de leurs juridictions respectives par l'administration dans un délai qui ne peut pas dépasser les trois mois (à titre exceptionnel, ce délai peut être prorogé une seule fois). Les conseils peuvent notamment désigner un magistrat pour assister l'administration en lui proposant, entre autres, les mesures appropriées pour se conformer à un arrêt. Si l'administration n'exécute pas un arrêt dans le délai fixé par le conseil, des pénalités lui sont imposées, pénalités qui peuvent être renouvelées tant qu'elle ne s'y conforme pas (article 3). Des mesures disciplinaires peuvent également être prises contre les agents de l'administration à l'origine du défaut d'exécution (article 5). Les dispositions de la loi n° 3068/2002 s'appliquent aux arrêts rendus après son entrée en vigueur (article 6).

EN DROIT

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

13. Les requérants se plaignent du refus de l'administration de se conformer à l'arrêt n° 1189/2003 de la cour administrative d'appel de Salonique et de lever la charge pesant sur leur terrain. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention qui, dans sa partie pertinente, est 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 (...) »

A. Sur la recevabilité

14. A titre principal, le Gouvernement affirme que les requérants ne peuvent plus se prétendre victimes de la violation alléguée, puisque l'administration s'est finalement conformée à l'arrêt n° 1189/2003, ce qui a été confirmé par la décision n° 18/2005 du comité du Conseil d'Etat. A titre alternatif, le Gouvernement allègue que les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours internes. En particulier, il affirme que les requérants ont introduit la présente requête avant que le comité compétent du Conseil d'Etat, établi par la loi n° 3068/2002, ne se prononce sur le prétendu refus de l'administration de se conformer à l'arrêt n° 1189/2003 de la cour administrative d'appel de Salonique. Le Gouvernement note que ledit comité aurait pu ordonner à l'administration de verser aux requérants une indemnité, dans le cas où celui-ci constaterait que l'inexécution prétendue de l'arrêt n° 1189/2003 était injustifiée.

15. Les requérants rétorquent que la nouvelle loi à laquelle le Gouvernement fait allusion, n'est pas un recours contentieux qu'il aurait fallu exercer avant de saisir la Cour.

16. S'agissant de l'exception tirée de l'absence de qualité de « victimes » des requérants au sens de l'article 34 de la Convention, la Cour estime qu'elle est étroitement liée à la substance du grief énoncé par les requérants sur le terrain de l'article 6 de la Convention et décide de la joindre au fond.

17. S'agissant de l'exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes, la Cour rappelle que la finalité de l'article 35 § 1, qui énonce la règle de l'épuisement des voies de recours internes, est de ménager aux Etats contractants l'occasion de prévenir ou de redresser les violations alléguées contre eux avant que la Cour n'en soit saisie (voir, entre autres, *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V). La

règle de l'article 35 § 1 se fonde sur l'hypothèse, incorporée dans l'article 13 (avec lequel elle présente d'étroites affinités), que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée (*Kudla c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI).

18. Néanmoins, les dispositions de l'article 35 de la Convention ne prescrivent 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 (voir, notamment, les arrêts *Vernillo c. France*, arrêt du 20 février 1991, série A n° 198, pp. 11-12, § 27 et *Mifsud c. France* (déc.) [GC], n° 57220/00, CEDH 2002-VIII).

19. En l'occurrence, la Cour note que le grief des requérants est tiré du refus allégué de l'administration de se conformer à un arrêt de justice. Or, le recours proposé par le Gouvernement n'est pas de nature à entraîner avec certitude l'exécution d'un arrêt de justice suite au refus de l'administration de s'y conformer ; en effet, après la saisine par l'intéressé du comité compétent du Conseil d'Etat, celui-ci ne peut que constater le refus de l'administration de se conformer à un arrêt et lui imposer, le cas échéant, le versement d'une indemnité à l'intéressé pour cette cause. Partant, dans le cas d'espèce, l'exécution éventuelle de l'arrêt n° 1189/2003 de la cour administrative d'appel de Salonique ne serait pas la conséquence directe de l'aboutissement du recours invoqué par le Gouvernement, mais elle resterait à la discrétion de l'administration dans le seul but d'éviter le versement d'une indemnisation aux intéressés. Au vu de ce qui précède, il convient donc de rejeter l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement.

20. La Cour constate par ailleurs 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

21. Les requérants arguent que, selon l'arrêt n° 1189/2003 de la cour administrative d'appel de Salonique, l'administration avait l'obligation de lever toute charge pesant sur le terrain litigieux, ce qui n'a pas été le cas à ce jour.

22. Le Gouvernement affirme que le retard relatif mis par l'administration en vue de l'exécution de l'arrêt n° 1189/2003 ne saurait constituer en soi une méconnaissance de l'article 6 § 1 de la Convention.

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, notamment, *Hornsby c. Grèce*, arrêt du 19 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997–II, pp. 510-511, § 40 et suiv. ; *Karahalios c. Grèce*, n° 62503/00, § 29, 11 décembre 2003). De surcroît, la Cour souligne l'importance particulière que revêt l'exécution des arrêts de justice dans le contexte du contentieux administratif (voir *Iera Moni Profitou Iliou Thiras c. Grèce*, n° 32259/02, § 34, 22 décembre 2005).

24. En l'occurrence, la Cour note que l'arrêt n° 1189/2003 de la cour administrative d'appel de Salonique a annulé le refus de l'administration de lever la charge pesant sur le terrain des requérants et a renvoyé l'affaire à l'administration pour prendre les mesures nécessaires en ce sens. Cet arrêt, notifié à la municipalité de Katerini et au ministère de l'Environnement, de l'Urbanisme et des Travaux publics les 15 et 16 juillet 2003 respectivement, est demeuré inexécuté jusqu'au 4 novembre 2004, date à laquelle le préfet compétent adopta l'arrêté n° 21/10677 levant le blocage en cause. La Cour considère que, même si la procédure administrative prévue pour lever le blocage de propriété a pu connaître une certaine complexité, cela n'explique pas les raisons pour lesquelles le préfet a mis un an et quatre mois environ pour adopter un arrêté ordonnant la levée du blocage (voir, parmi d'autres, *Chiliaïev c. Russie*, n° 9647/02, §§ 32-36, 6 octobre 2005 ; *Prodan c. Moldova*, n° 49806/99, §§ 54-55, 18 mai 2004 et *Chmalko c. Ukraine*, n° 60750/00, § 46, 20 juillet 2004).

25. De surcroît, la Cour note que, suite à la notification de l'arrêt n° 1189/2003, l'administration a procédé à l'adoption des actes en contradiction flagrante avec celui-ci, au lieu de prendre des mesures dans le sens de l'exécution de l'arrêt précité. En effet, le 26 mars 2004, les autorités municipales ont émis un acte de désignation des terrains expropriés et de répartition proportionnelle des indemnisations dues aux propriétaires (Πράξη Τακτοποίησης και Αναλογισμού Αποζημιώσεως), procédure engagée afin de procéder à nouveau à l'expropriation du terrain en cause. En raison de cette attitude de l'administration, les requérants ont dû interjeter des objections auprès du secrétaire général de la Région de Macédoine Centrale et ultérieurement saisir le comité du Conseil d'Etat, chargé de contrôler l'exécution des arrêts des tribunaux administratifs, pour se plaindre de la non-exécution de l'arrêt n° 1189/2003. Aux yeux de la Cour, cette attitude de la part de l'administration établit plutôt son intention de se soustraire à l'exécution d'un arrêt de justice définitif ou de retarder indûment sa mise en œuvre que sa volonté de s'y conformer dans les meilleurs délais. Sur ce point, la Cour ne perd pas de vue que l'administration n'a procédé à l'exécution de l'arrêt n° 1189/2003 qu'après la saisine par les requérants du

comité du Conseil d'Etat pour se plaindre de la non-exécution de l'arrêt en question.

26. Ces éléments suffisent à la Cour pour conclure que les autorités nationales ont omis de se conformer dans un délai raisonnable à l'arrêt n° 1189/2003 de la cour administrative d'appel de Salonique, privant ainsi l'article 6 § 1 de la Convention de tout effet utile.

Dès lors, l'exception tirée de l'absence de qualité de victimes ne saurait être retenue et il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

27. 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

28. Les requérants réclament 479 353,31 euros (EUR) au titre du préjudice matériel. Cette somme résulterait des intérêts cumulés sur la valeur du terrain litigieux, estimée par les requérants à 1 300 000 EUR, pour toute la période de son blocage. Alternativement, les requérants sollicitent 420 197,92 EUR au titre du dommage matériel, somme qui résulterait des intérêts non cumulés sur la valeur alléguée de leur propriété. Les requérants demandent, en plus, 15 000 EUR chacun au titre du dommage moral subi.

29. Le Gouvernement argue qu'aucune somme ne doit être allouée au titre du dommage matériel. Il affirme notamment qu'il n'existe pas de lien de causalité entre le préjudice matériel allégué et la violation constatée. S'agissant du dommage moral, le Gouvernement estime que le constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention constituerait en soi une satisfaction équitable suffisante. A titre alternatif, le Gouvernement estime que la somme allouée à ce titre à chacun des requérants ne saurait dépasser 1 000 EUR.

30. La Cour rappelle que le constat de violation de la Convention auquel elle parvient résulte d'une méconnaissance du droit des requérants à avoir accès à un tribunal. Dans ces circonstances, elle n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation constatée et un quelconque dommage matériel dont les requérants auraient eu à souffrir de l'impossibilité alléguée d'exploiter leur bien. Il y a donc lieu de rejeter cet aspect de leurs prétentions.

31. La Cour estime en revanche que les requérants doivent avoir subi un préjudice moral – du fait notamment de la frustration provoquée par le

retard mis par l'administration pour se conformer à l'arrêt n° 1189/2003 de la cour administrative d'appel de Salonique – que ne compense pas suffisamment le constat de violation. Statuant en équité, la Cour alloue conjointement aux requérants 15 000 EUR à ce titre, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

B. Frais et dépens

32. Les requérants demandent également 82 200 EUR au titre des frais et dépens encourus devant les juridictions internes et la Cour. Ils ne produisent aucune facture ou note d'honoraires, en affirmant qu'ils ont conclu avec leurs conseils un accord concernant les honoraires de ceux-ci, qui se rapprocherait d'un accord de *quota litis*. Il s'agit là d'accords par lesquels le client d'un avocat s'engage à verser à ce dernier, en tant qu'honoraires, un certain pourcentage de la somme qu'une juridiction pourrait lui octroyer (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 55, CEDH 2000-XI).

33. Le Gouvernement affirme que la demande des requérants n'est pas justifiée. Selon lui, la somme allouée au titre des frais et dépens ne saurait dépasser 500 EUR.

34. 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], précité, § 54).

35. En l'occurrence, la Cour observe que les prétentions des requérants ne sont pas accompagnées des justificatifs nécessaires permettant de les calculer de manière précise. En outre, pour autant que les requérants se réfèrent à des honoraires futurs qu'ils devraient s'acquitter sur la base de l'accord *quota litis* conclu avec leurs avocats, la Cour considère qu'il s'agit de frais et dépens hypothétiques dont la réalité ne peut pas être établie. Il convient donc d'écarter leur demande sur ce point.

C. Intérêts moratoires

36. 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. *Joint au fond* l'exception du Gouvernement tirée de la non-qualité de victimes des requérants et la *rejette* ;

2. *Déclare* le restant de la requête recevable ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser conjointement aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 15 000 EUR (quinze mille euros) pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme ;
 - 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 ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 21 juin 2007 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier

Loukis LOUCAIDES
Président