



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

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE ANONYMOS TOURISTIKI ET AIRIA XENODOCHEIA
KRITIS c. GRÈCE**

(Requête n° 35332/05)

ARRÊT

STRASBOURG

21 février 2008

DÉFINITIF

21/05/2008

*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 Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis c. Grèce,

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

Loukis Loucaides, *président*,

Christos Rozakis,

Nina Vajić,

Khanlar Hajiyev,

Dean Spielmann,

Sverre Erik Jebens,

Giorgio Malinverni, *juges*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 31 janvier 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 35332/05) dirigée contre la République hellénique et dont une société grecque ayant son siège à Agios Nikolaos en Crète, « Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis » (« la société requérante »), a saisi la Cour le 13 septembre 2005 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La société requérante est représentée par M^{es} Kostas et Ioannis Horomidis, avocats au barreau de Thessalonique. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») est représenté par les délégués de son agent, M. K. Georgiadis, assesseur auprès du Conseil juridique de l'Etat et M^{me} M. Papida, auditrice auprès du Conseil juridique de l'Etat.

3. La société requérante se plaignait, sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, de la durée de la procédure litigieuse et, sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, d'une atteinte à son droit au respect de ses biens.

4. Le 27 novembre 2006, la Cour a décidé de communiquer la requête 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

A. La genèse de l'affaire

5. La société requérante fut constituée en 1972 avec l'objectif de fournir des services touristiques de qualité en Grèce. En 1972, 1973 et 1974, elle acquit successivement une superficie de seize hectares environ sise en Crète, dans la péninsule de Spinaloga et dans la région d'Elounta, dans le but d'y implanter un complexe hôtelier.

6. En 1973, la société requérante soumit à l'Organisme Hellénique du Tourisme (l'« EOT ») un projet de construction d'un complexe hôtelier d'une capacité de 606 lits sur le terrain précité. Le 12 novembre 1973, par un acte n° 551898/1973, l'EOT approuva le projet en cause.

B. L'adoption des mesures restrictives sur la construction du terrain en cause

7. Au moment de l'acquisition du terrain, la construction d'un complexe hôtelier n'était pas interdite par la législation pertinente. Les conditions de construction sur la superficie en cause étaient régies par l'article 5 § 1 du décret présidentiel du 23 octobre 1928 « sur les conditions de construction de bâtiments dans les régions à l'intérieur ou hors de la zone urbaine ». Selon ladite disposition, la construction de bâtiments sur des terrains situés hors de la zone urbaine était permise, à condition que la superficie du terrain excède 4 000 m² et que le bâtiment projeté ne dépasse pas 10 % de la surface du terrain. En 1970, en vertu d'une décision du ministre adjoint de la Présidence du Gouvernement, la région d'Elounta fut qualifiée de « lieu de beauté naturelle particulière ». En 1976, par décision ministérielle, la péninsule de Spinaloga fut qualifiée de « site archéologique ». Aucune restriction spécifique quant à la constructibilité des terrains situés dans la région d'Elounta ne fut apportée en vertu des décisions précitées.

8. En 1976, la société requérante soumit au 14^{ème} comité des antiquités classiques le projet final portant sur la construction d'un complexe hôtelier d'une capacité de 612 lits sur le terrain en cause. Le 28 janvier 1977, le ministère de la Culture fit droit à cette demande en y apportant toutefois certaines restrictions : il limita la capacité de l'hôtel à 350 lits et imposa aussi des modifications quant à la hauteur maximale de la construction envisagée. La société requérante allègue que la modification du projet de construction, notamment quant à la capacité de l'hôtel, bouleversa les données financières de l'investissement et imposa *de facto* l'élaboration d'un nouveau projet de construction.

9. Le 21 juin 1984, le ministre de la Culture rejeta la demande de la société requérante tendant à la construction du complexe hôtelier, après

avoir considéré que le terrain à bâtir se trouvait dans une région qualifiée de site archéologique et d'une beauté naturelle particulière. En particulier, le ministre de la Culture considéra qu'à proximité du terrain en cause se trouvait une basilique paléochrétienne, qualifiée de monument historique qui souffrirait de l'implantation d'un hôtel (acte n° 1153/21.6.1984).

10. Le 28 juin 1984, le ministre de la Culture qualifia la région de « zone A - de protection absolue », à savoir une zone où toute construction, quelle que soit sa nature, est totalement interdite (acte n° 1213/28.6.1984).

11. Le 30 juin 1986, le Service archéologique confirma l'interdiction de toute construction sur la propriété de la société requérante.

12. La société requérante entreprit vainement par la suite diverses démarches auprès des autorités compétentes aux fins d'obtenir le renouvellement du permis initial de construction d'un complexe hôtelier de 350 lits.

C. Les demandes d'expropriation et le recours au Conseil d'Etat

13. Le 2 mars 1993, la société requérante sollicita auprès du ministère de la Culture l'expropriation de sa propriété en alléguant que la charge imposée par l'interdiction totale de construire avait rendu *de facto* son droit de propriété caduc.

14. Le ministère de la Culture sollicita l'avis du 14^{ème} comité des antiquités classiques et du 13^{ème} comité des antiquités byzantines et post-byzantines qui procédèrent à une visite sur les lieux. Les rapports dressés par les services précités établirent l'absence d'antiquités à la surface du terrain ainsi que l'existence d'une église paléochrétienne à 200 mètres de la limite la plus proche du terrain. Les rapports proposèrent la non-expropriation du terrain en cause.

15. Le 3 août 1998, la société requérante adressa aux ministres de la Culture et des Finances une nouvelle demande d'expropriation. L'administration n'ayant pas répondu à la société requérante dans le délai prescrit, celle-ci saisit, le 28 novembre 1998, le Conseil d'Etat d'un recours en annulation contre le refus tacite de l'administration de procéder à l'expropriation de sa propriété. La société requérante alléguait entre autres que le refus de l'administration de procéder à l'expropriation du terrain en cause portait atteinte à son droit à la protection de ses biens, tel qu'il est consacré par les articles 17 de la Constitution et 1 du Protocole n° 1 à la Convention. En particulier, la société requérante affirmait que le terrain en cause était constructible selon le droit pertinent à l'époque de son acquisition. Elle ajoutait que l'imposition progressive de restrictions ayant abouti à l'inconstructibilité absolue de sa propriété s'avérait être une charge exorbitante qui entraînait la dépréciation totale de sa propriété. Pour la société requérante, ledit comportement de l'administration équivalait à une

expropriation *de facto* en contradiction directe avec le droit à la protection de la propriété.

16. Le 30 août 2001, la société requérante déposa un mémoire comportant des moyens supplémentaires d'annulation, possibilité prévue par le droit interne pertinent.

17. Après plusieurs ajournements pour cause de changements de rapporteur et de section compétente pour examiner l'affaire, le Conseil d'Etat rejeta le recours en annulation le 30 mars 2005. En particulier, la haute juridiction administrative considéra que l'administration se trouve dans l'obligation d'exproprier un terrain uniquement dans le cas où les restrictions imposées sur celui-ci entraînent l'impossibilité partielle ou totale de l'exploiter selon sa destination. Or, dans le cas d'espèce, le Conseil d'Etat nota que le terrain litigieux se trouvait hors de la zone urbaine et qu'il était, par conséquent, destiné exclusivement de par sa nature à un usage agricole, avicole, sylvicole ou de divertissement du public. Le Conseil d'Etat conclut qu'en l'occurrence aucune restriction partielle ou absolue n'avait frappé la propriété en cause et que la situation litigieuse n'équivalait pas à une expropriation (arrêt n° 982/2005).

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La Constitution

18. Les articles pertinents de la Constitution disposent :

Article 17

« 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 déterminés par la loi et toujours moyennant une indemnité préalable complète. Celle-ci doit correspondre à la valeur que possède la propriété expropriée le jour 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 que la propriété expropriée possède au jour de l'audience du tribunal sur cette demande.

(...) »

Article 24

1. La protection de l'environnement naturel et culturel constitue une obligation de l'État et un droit pour chacun. L'État est obligé de prendre des mesures spéciales, préventives ou répressives pour protéger l'environnement conformément au principe de durabilité. La loi règle les matières relatives à la protection des forêts et des

espaces forestiers en général. La tenue d'un registre des forêts constitue une obligation pour l'État. La modification de l'affectation des forêts et des espaces forestiers est interdite, à moins que leur exploitation agricole ou un autre usage imposé par l'intérêt public ne soit prioritaire pour l'économie nationale.

2. L'aménagement du territoire du pays, la formation, le développement, l'urbanisme et l'extension des villes et des zones à urbaniser en général relèvent de la législation et du contrôle de l'État, afin de servir au caractère fonctionnel et au développement des agglomérations et d'assurer les meilleures conditions de vie possibles.

Les choix techniques et les arguments pertinents sont dirigés par les règles de la science. La tenue d'un cadastre national constitue une obligation pour l'État.

3. Pour la reconnaissance d'une région comme zone à urbaniser et en vue de son urbanisme opérationnel, les propriétés qui y sont incluses contribuent obligatoirement tant à la disposition, sans droit à une indemnité de la part de l'organisme impliqué, des terrains nécessaires pour l'ouverture des rues et la création des places et d'autres espaces d'usage ou d'intérêt public en général, qu'aux dépenses pour l'exécution des travaux d'infrastructure urbaine, ainsi qu'il est prévu par la loi.

4. La loi peut prévoir la participation des propriétaires d'une région caractérisée comme zone à urbaniser à la mise en valeur et à l'aménagement général de cette région suivant un plan d'urbanisme dûment approuvé ; ces propriétaires reçoivent en contre-prestation des immeubles ou des parties des propriétés par étage d'une valeur égale dans les terrains finalement destinés à la construction ou dans les bâtiments de cette zone.

5. Les dispositions des paragraphes précédents sont également applicables en cas du réaménagement des agglomérations urbaines déjà existantes. Les terrains libérés par ce réaménagement sont affectés à la création d'espaces d'usage commun ou sont mis en vente pour couvrir les dépenses du réaménagement urbanistique, ainsi qu'il est prévu par la loi.

6. Les monuments et les sites et éléments traditionnels sont placés sous la protection de l'État. La loi détermine les mesures restrictives de la propriété qui sont nécessaires pour la réalisation de cette protection, ainsi que les modalités et la nature de l'indemnisation des propriétaires.

Déclaration interprétative. Le terme forêt ou écosystème forestier désigne l'ensemble organique constitué par des plantes sauvages au tronc ligneux sur une vaste étendue de terre qui, ensemble avec la flore et la faune coexistant là, constituent, par leur mutuelle interdépendance et leur interaction, une biocénose particulière (biocénose forestière) et un milieu naturel particulier (dérivé de la forêt). Un espace forestier existe quand la végétation ligneuse sauvage, qu'elle soit futaie ou arbustive, est clairsemée.

19. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, l'administration est obligée d'indemniser le propriétaire d'un terrain, lorsque des mesures visant à la protection de l'environnement naturel ou culturel restreignent substantiellement, de manière partielle ou absolue, l'usage de cette propriété selon sa destination (arrêts n^{os} 2876/2004 et 3000/2005).

B. La loi d'accompagnement (Εισαγωγικός Νόμος) du code civil

20. Les articles 105 et 106 de la loi d'accompagnement du code civil se lisent comme suit :

Article 105

« L'Etat est tenu de 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. »

21. Cette disposition 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.

C. Le décret présidentiel du 23 octobre 1928 « sur les conditions de construction de bâtiments dans les régions à l'intérieur ou hors le plan de la ville »

22. L'article 5 § 1 dudit décret présidentiel dispose :

« La construction hors les zones [urbaines] est permise uniquement sur des terrains d'une superficie de 4 000 m² au minimum et à la condition que l'immeuble à bâtir n'occupe pas plus de 10 % de la surface totale du terrain (...) »

EN DROIT

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

23. La société requérante se plaint de la durée de la procédure devant le Conseil d'Etat qui a abouti à son arrêt n° 982/2005. Elle invoque 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 (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) ».

24. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse. Il argue en particulier que l'affaire était compliquée et que les retards dans la poursuite de la procédure étaient dus au changement de rapporteurs et de sections compétentes au sein du Conseil d'Etat. Il avance, de plus, que la société requérante a déposé un mémoire comportant de nouveaux moyens d'annulation, ce qui a entraîné le ralentissement de la procédure.

25. La société requérante affirme que l'affaire ne présentait aucune complexité particulière et que la durée de la procédure en cause est excessive et aucunement justifiée.

A. Sur la recevabilité

26. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Période à prendre en considération

27. La procédure litigieuse a débuté le 28 novembre 1998, avec la saisine du Conseil d'Etat par la société requérante, et a pris fin le 30 mars 2005, date de l'arrêt n° 982/2005 de cette juridiction. La période à considérer s'étale donc sur six ans et plus de quatre mois pour un degré de juridiction.

2. Caractère raisonnable de la durée de la procédure

28. 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).

29. La Cour a examiné à maintes reprises des 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 *Elmaliotis et Konstantinidis c. Grèce*, n° 28819/04, §§ 32-36, 25 janvier 2007).

30. 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. En particulier, la Cour réaffirme, en premier lieu, qu'il incombe aux Etats contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable (voir *Comingersoll S.A. c. Portugal* [GC], n° 35382/97, § 24, CEDH 2000-IV).

31. En second lieu, la Cour estime que la déposition par la société requérante d'un mémoire comportant des moyens d'annulation supplémentaires, possibilité prévue par le droit interne, ne saurait lui être imputable comme élément contribuant au ralentissement de la procédure. Il incombe plutôt au Gouvernement de prendre en compte des moyens procéduraux offerts au justiciable au cours de chaque procédure judiciaire, afin de déterminer les intervalles entre deux actes procéduraux et faire en sorte que la procédure en cause s'achève dans un délai raisonnable. Au vu de ce qui précède et du fait que la procédure en cause ne présentait pas une complexité particulière, 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 de la Convention.

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

32. La société requérante se plaint du blocage total de sa propriété en raison de la qualification du terrain en cause comme « zone A - de protection absolue ». En particulier, elle soulève que tant le comportement des autorités administratives que l'arrêt n° 982/2005 du Conseil d'Etat ont anéanti la valeur de sa propriété, sans pour autant que soit prévu le versement d'une quelconque indemnité. Elle invoque l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

« 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. »

A. Arguments des parties

1. *Le Gouvernement*

33. Le Gouvernement plaide, tout d'abord, l'irrecevabilité de ce grief, au motif que la société requérante n'a pas saisi les juridictions administratives d'une action en indemnisation fondée sur l'article 24 § 6 de la Constitution ainsi que sur les articles 105 et 106 de la loi d'accompagnement du code civil. En particulier, s'agissant du recours fondé sur l'article 24 § 6 de la Constitution, le Gouvernement affirme que cette disposition prévoit l'indemnisation de l'intéressé lorsque des mesures de protection de l'environnement portent atteinte à sa propriété. Il note que, selon la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, l'obligation d'indemnisation découle directement de la disposition constitutionnelle sans nécessité d'adopter la loi exécutoire à laquelle l'article 24 § 6 de la Constitution fait référence. Selon la même jurisprudence, l'Etat se trouve dans l'obligation d'indemniser les intéressés dans le cas où il y a atteinte substantielle à l'usage de la propriété en cause selon sa destination. En outre, s'agissant de l'action en indemnisation fondée sur les articles 105 et 106 de la loi d'accompagnement du code civil, le Gouvernement affirme que ces dispositions établissent la responsabilité extracontractuelle de l'Etat résultant d'actes ou d'omissions illégaux des organes de l'Etat.

34. Sur le fond, le Gouvernement argue qu'en l'occurrence il n'y a pas eu d'ingérence dans le droit de la société requérante au respect de ses biens. Pour le Gouvernement, la charge imposée à la propriété en cause servait un but légitime, celui de la protection de l'environnement culturel. De plus, le Gouvernement affirme que le terrain en cause se trouvait en dehors de la zone urbaine et n'était ainsi destiné qu'à une exploitation agricole, viticole, sylvicole ou au divertissement du public.

2. *La société requérante*

35. S'agissant de l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement, la société requérante rétorque que son grief devant le Conseil d'Etat portait sur les mêmes faits et arguments qui auraient pu faire l'objet d'actions soit sur la base de l'article 24 § 6 de la Constitution, soit sur le fondement des articles 105 et 106 de la loi d'accompagnement du code civil.

36. Sur le fond, la société requérante conteste la pertinence du critère appliqué par le Conseil d'Etat, dans la mesure où celui-ci passe outre le fait que le terrain était constructible au moment de son acquisition. Sur ce point, la société requérante allègue que les restrictions progressivement imposées sur son terrain ont pratiquement anéanti sa valeur, ce qui constitue, en vérité, une expropriation *de facto*.

A. Sur la recevabilité

37. La Cour rappelle que le fondement de la règle de l'épuisement des voies de recours internes énoncée à l'article 35 § 1 de la Convention consiste en ce qu'avant de saisir la Cour, 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, l'arrêt *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 relatifs à la fois 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, entre autres, *Dalia c. France*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, p. 87, § 38). Enfin, celui qui a exercé un recours de nature à remédier directement à la situation litigieuse – et non de façon détournée – n'est pas tenu d'en épuiser d'autres qui lui eussent été ouverts mais dont l'efficacité aurait été improbable (*Manoussakis et autres c. Grèce*, arrêt du 26 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, § 33).

38. En l'occurrence, la Cour note, tout d'abord, que la société requérante se plaint des restrictions progressivement imposées à son terrain, situation qui a entraîné l'inconstructibilité totale de celui-ci et qui a culminé avec le rejet de son recours en annulation par l'arrêt n° 982/2005 du Conseil d'Etat. En particulier, elle se plaint du critère employé par la haute juridiction administrative, relatif à la destination des terrains hors de la zone urbaine, qui l'aurait menée à rejeter son recours. Or, ledit arrêt du Conseil d'Etat était la décision interne définitive, dans le cadre de la procédure litigieuse, aucun recours n'étant prévu contre lui. Partant, la société requérante n'était censée épuiser aucun recours supplémentaire avant de saisir la Cour du présent grief.

39. En outre, la Cour note que le recours en annulation de la société requérante se dirigeait contre le refus tacite de l'administration de procéder à l'expropriation du terrain en cause en raison de son blocage total. Par le biais de ce recours, la société requérante a explicitement soulevé devant le Conseil d'Etat l'atteinte présumée au droit à la protection de ses biens.

Partant, et en tout état de cause, on ne saurait exiger d'elle qu'elle utilisât d'autres voies de recours.

40. Au demeurant, la Cour observe que selon la jurisprudence du Conseil d'Etat (voir ci-dessus, paragraphe 19), l'article 24 § 6 de la Constitution peut servir comme fondement d'indemnisation pour cause de blocage d'une propriété dans le cas où il y a atteinte substantielle à l'usage de la propriété en cause selon sa destination. Or, la société requérante se plaint précisément du critère appliqué par le Conseil d'Etat et portant sur la destination du terrain bloqué. Par conséquent, un recours sur la base de l'article 24 § 6 de la Constitution n'aurait pas été efficace au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, puisque la juridiction saisie aurait appliqué le critère dont la société requérante se plaint devant la Cour. Quant à la demande de réparation fondée sur les articles 105 et 106 de la loi d'accompagnement du code civil, la Cour note que les juridictions administratives saisies seraient liées dans la fixation de l'indemnité éventuelle par le critère précédemment appliqué par la haute juridiction administrative, à savoir que le terrain bloqué était en tout état de cause voué à une exploitation agricole, viticole, sylvicole ou pour le divertissement du public. Par conséquent, il ne serait pas conforme à l'esprit de l'article 35 § 1 de la Convention d'exiger que la société requérante initie un nouveau cycle de procédures devant les juridictions internes qui entraîneraient avec certitude l'application du critère faisant l'objet de la présente procédure.

41. Au vu de ce qui précède, la Cour considère que la société requérante a fait un usage normal des voies de recours qu'elle avait à sa disposition en droit grec. Il convient donc de rejeter l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement. En outre, la Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs que celui-ci ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

42. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, l'article 1 du Protocole n° 1, qui garantit en substance le droit de propriété, contient trois normes distinctes : la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Les deuxième et troisième normes, qui ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété, doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (voir, parmi

d'autres, *Anheuser-Busch Inc. c. Portugal* [GC], n° 73049/01, § 62, CEDH 2007-...).

43. En l'occurrence, la Cour ne peut pas accepter la position du Gouvernement selon laquelle il n'y a pas eu ingérence dans le droit de la société requérante de disposer librement de ses biens. A cet égard, il est à noter qu'au moment de l'acquisition de la propriété en cause, le droit interne reconnaissait, sous certaines conditions, sa constructibilité (voir ci-dessus, paragraphe 22). De surcroît, l'administration a, par la suite, explicitement reconnu à la société requérante le droit d'y faire construire un complexe hôtelier : en 1973, l'EOT a autorisé, en tant qu'autorité compétente, le projet de construction d'un complexe hôtelier qui lui avait été soumis par la société requérante. De plus, en 1977, le ministre de la Culture a approuvé le même projet, tout en apportant quelques modifications quant à la capacité de l'hôtel et la hauteur des constructions.

44. Or, l'exploitation du terrain en cause a été ultérieurement bloquée par divers actes administratifs : le 21 juin 1984, le ministre de l'Environnement a rejeté la demande de permis de construire sur le terrain en cause ; le 28 juin 1984, le ministre de l'Environnement a qualifié la région où se situait le terrain litigieux de « zone A – de protection absolue », à savoir une zone où la construction et l'exploitation sont totalement interdites. Le 30 juin 1986, le Service archéologique a confirmé l'interdiction de toute sorte de construction sur la propriété de la société requérante. Suite à la conclusion consécutive, avec l'arrêt n° 982/2005, de la procédure devant le Conseil d'Etat, procédure cruciale pour l'appréciation de la proportionnalité des mesures incriminées, la Cour doit examiner si l'ingérence dans le droit de la société requérante de disposer librement de ses biens était justifiée sous l'angle du second paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir *Housing Association of War Disabled et Victims of War of Attica et autres c. Grèce*, n° 35859/02, § 36, 13 juillet 2006).

45. La Cour rappelle, d'une part, que dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement du territoire, les Etats contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique (voir *Housing Association of War Disabled et Victims of War of Attica et autres c. Grèce*, précité, § 37 ; *Elia S.r.l. c. Italie*, n° 37710/97, § 77, CEDH 2001-IX). Elle estime donc que l'ingérence dans le droit de la société requérante au respect de ses biens répondait aux exigences de l'intérêt général. D'autre part, le but légitime de protéger le patrimoine naturel ou culturel, aussi important soit-il, ne dispense pas l'Etat de son obligation d'indemniser les intéressés lorsque l'atteinte à leur droit de propriété est excessive. Il appartient ainsi à la Cour de vérifier, dans le cas d'espèce, que l'équilibre voulu a été préservé de manière compatible avec le droit de la société requérante au respect de ses biens (voir *Saliba c. Malte*, n° 4251/02, § 45, 8 novembre 2005 et *Housing Association of War Disabled et Victims of War of Attica et autres c. Grèce*, précité, § 37).

46. En l'occurrence, la Cour note que la question de la légalité des restrictions imposées à la propriété litigieuse a été examinée par le Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure administrative visant l'annulation du refus tacite de l'administration de procéder à l'expropriation du terrain en cause. La haute juridiction administrative a considéré dans son arrêt n° 982/2005 que l'interdiction totale de construire sur le terrain litigieux ne portait pas atteinte à la protection des biens, car la propriété en cause se situait hors de la zone urbaine. Selon la haute juridiction administrative, tout site hors de la zone urbaine est destiné de par sa nature à un usage exclusivement agricole, avicole, sylvicole ou de divertissement du public. En d'autres termes, le Conseil d'Etat a considéré qu'il était impossible que l'interdiction de construire sur le terrain litigieux portât atteinte au droit à la protection de la propriété, du moment que ledit terrain était, de toute manière et en raison de sa nature, inconstructible.

47. La Cour considère que le motif retenu par le Conseil d'Etat pour rejeter le recours en annulation de la société requérante se distingue par sa rigueur particulière : en effet, assimiler tout terrain qui se trouve hors de la zone urbaine à un terrain destiné à un usage agricole, avicole, sylvicole ou de divertissement du public introduit une présomption irréfragable qui méconnaît les particularités de chaque terrain non inclus dans la zone urbaine. En particulier, la référence à la « destination » d'un terrain, terme *per se* vague et indéfini, ne permet pas au juge interne de tenir compte du droit qui, éventuellement, régissait *in concreto* son exploitation avant l'imposition de la restriction incriminée. Dans les cas où la législation pertinente ne prévoit que son exploitation agricole, la « destination » du terrain n'est, en effet, que l'agriculture. Or, dans les cas où le droit pertinent prévoit expressément la constructibilité d'un terrain, le juge interne ne saurait méconnaître cet élément en faisant simplement appel à la « destination » de tout terrain se situant hors de la zone urbaine.

48. Dans le cas d'espèce, il ressort du dossier que la destination de la propriété litigieuse n'était pas uniquement l'exploitation agricole. En particulier, l'interdiction de toute construction sur le terrain en cause a tiré son origine d'une réglementation dérogatoire aux dispositions de droit commun sur les conditions de construction des terrains sis hors de la zone urbaine. Il échet sur ce point de relever une certaine contradiction dans le comportement des autorités internes afin d'assurer la protection de l'environnement culturel dans le cas d'espèce. En effet, si la propriété en cause était *ab initio* inconstructible en raison de sa destination d'exploitation agricole, comme cela est suggéré dans l'arrêt n° 982/2005 du Conseil d'Etat, il n'aurait pas été nécessaire que les autorités internes imposent à la société requérante son inconstructibilité. Or, dans le cas d'espèce, l'interdiction de construire a été le résultat d'une série d'actes administratifs rendant caduc ledit droit initialement reconnu par le droit interne.

49. Au vu de ce qui précède, la Cour considère que, dans le cas d'espèce, le critère employé par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 982/2005 ainsi que le comportement subséquent des autorités internes ont rompu le juste équilibre devant régner, en matière de réglementation de l'usage des biens, entre l'intérêt public et l'intérêt privé.

Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

50. 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. »

51. La société requérante réclame au titre du dommage matériel 18 600 000 euros (EUR) ou 17 800 000 EUR pour la dépréciation de sa propriété et la somme de 12 792 620 EUR pour la privation quant à l'usage du terrain en cause. Au titre du dommage moral, elle sollicite la somme totale de 70 000 euros. Elle demande, enfin, la somme de 27 000 euros au titre des frais et dépens.

52. Le Gouvernement estime que les prétentions de la société requérante sont infondées et excessives. Il soutient que, si et dans la mesure où la Cour devait constater une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, la somme à allouer au titre du dommage matériel ne saurait dépasser 20 000 EUR. En outre, s'agissant des frais et dépens, le Gouvernement affirme que la somme allouée à ce titre ne saurait dépasser 2 000 EUR.

53. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve et fixera la procédure ultérieure compte tenu de la possibilité que le Gouvernement et la société requérante parviennent à un accord (article 75 § 1 du règlement).

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention ;

4. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ; en conséquence,
- a) la *réserve* en entier ;
 - b) *invite* le Gouvernement et la société requérante à lui soumettre par écrit, dans les trois mois, leurs observations sur la question et, en particulier, à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 21 février 2008 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen
Greffier

Loukis Loucaides
Président