



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE FAKIRIDOU ET SCHINA c. GRÈCE

(Requête n° 6789/06)

ARRÊT

STRASBOURG

14 novembre 2008

DÉFINITIF

14/02/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Fakiridou et Schina c. Grèce,

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

Nina Vajić, *présidente*,

Christos Rozakis,

Khanlar Hajiyeu,

Dean Spielmann,

Sverre Erik Jebens,

Giorgio Malinverni,

George Nicolaou, *juges*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 21 octobre 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 6789/06) dirigée contre la République hellénique et dont deux ressortissantes de cet Etat, M^{mes} Elisavet Fakiridou et Aikaterini Schina (« les requérantes »), ont saisi la Cour le 7 février 2006 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. 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} S. Alexandridou, auditrice auprès du Conseil juridique de l'Etat.

3. Les requérantes se plaignent d'une atteinte à leur droit au respect de leurs biens en raison du refus des autorités et des juridictions administratives de révoquer une expropriation affectant leur propriété depuis 1933.

4. Le 4 juin 2007, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, elle a en outre 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 requérantes sont deux sœurs, nées respectivement en 1959 et 1962 et résident à Komotini.

A. La genèse de l'affaire

6. Les requérantes sont les propriétaires indivis d'un terrain d'une superficie totale de 248 m² sis au centre de Komotini et qui donne sur la place de la Paix (*πλατεία Ειρήνης*). Les requérantes héritèrent dudit terrain à une date non précisée.

1. Le blocage de la procédure litigieuse

7. Par décret législatif du 22 septembre 1933, confirmé par la suite par décret royal du 30 novembre 1970, le plan d'alignement de la ville de Komotini fut modifié. Une superficie de 178 m² du terrain litigieux fut expropriée dans le but d'élargir la place de la Paix.

8. En 1979, le bureau de l'urbanisme de la préfecture de Rodopi adopta un acte de désignation des terrains expropriés et de répartition proportionnelle des indemnisations dues aux propriétaires (*πράξη τακτοποίησης και αναλογισμού αποζημιώσεως*) (acte n° 20/1979).

9. Cet acte fut confirmé par l'arrêté préfectoral n° 53431/1981, puis par l'arrêt n° 3478/1988 du Conseil d'Etat.

10. Le 22 juillet 1997, le préfet de Rodopi adopta l'arrêté n° 2865/1997, modifiant à nouveau le plan d'alignement. Selon ce nouveau plan, le blocage qui frappait le terrain des requérantes était levé.

11. Le 6 novembre 2002, le Conseil d'Etat annula l'arrêté n° 2865/1997, au motif qu'il avait été rendu par un organe incompétent (arrêt n° 3250/2002).

12. Ainsi, l'expropriation litigieuse fut rétablie.

2. L'intervention des I.K. et I.K.

13. Le 14 juillet 1989, I.K. et I.K., deux propriétaires d'un terrain limitrophe non exproprié, dont la valeur augmenterait une fois l'expropriation réalisée, saisirent le tribunal de première instance de Rodopi d'une demande tendant à la fixation du prix unitaire provisoire d'indemnisation pour l'expropriation du terrain des requérantes. En effet, ils souhaitaient verser eux-mêmes aux requérantes l'indemnisation due pour permettre ainsi la réalisation de l'expropriation.

14. Par l'arrêt n° 207/1989, le tribunal de première instance rejeta leur demande au motif que ceux-ci n'avaient pas préalablement obtenu l'autorisation du préfet.

15. Le 16 janvier 1991, I.K. et I.K. furent autorisés par arrêté préfectoral à verser l'indemnisation aux requérantes une fois son montant fixé (arrêté n° 1142/1991).

16. Le 4 mai 1997, le préfet de Rodopi révoqua l'arrêté n° 1142/1991 (arrêté n° 1655/1997).

17. A une date non précisée, I.K. et I.K. saisirent le Conseil d'Etat d'un recours en annulation de ladite révocation.

18. Par son arrêt n° 2554/2005, le Conseil d'Etat annula l'arrêté n° 1655/1997 et confirma définitivement l'arrêté n° 1142/1991, autorisant

I.K. et I.K. à verser l'indemnisation aux requérantes une fois son montant fixé.

B. Les procédures tendant à la révocation de l'expropriation

1. La première procédure tendant à la révocation de l'expropriation

19. Le 1^{er} novembre 1989, les requérantes et les autres propriétaires des terrains expropriés sollicitèrent auprès du ministère de l'Environnement, de l'Urbanisme et des Travaux publics la révocation de l'expropriation au motif que pendant une période anormalement longue, l'administration n'avait pris aucune mesure d'exécution de l'expropriation litigieuse.

20. Suite au refus tacite de l'administration de faire droit à cette demande, les requérantes et les autres propriétaires touchés par l'expropriation saisirent, le 27 mars 1990, le Conseil d'Etat d'un recours en annulation contre ledit refus. I.K. et I.K. intervinrent dans la procédure, en faveur du maintien de l'expropriation litigieuse.

21. Le 30 octobre 1996, le Conseil d'Etat rejeta le recours pour autant qu'il concernait le terrain des requérantes, au motif que les intervenants, I.K. et I.K., avaient entrepris des démarches tendant à la réalisation de l'expropriation en cause. En revanche, le Conseil d'Etat accueillit le recours pour autant qu'il concernait un autre terrain au motif que, pendant une période de 56 ans, l'administration n'avait entrepris aucune démarche dans le but d'accomplir l'expropriation (arrêt n° 5249/1996).

2. La deuxième procédure litigieuse tendant à la révocation de l'expropriation

22. Le 27 février 1997, les requérantes saisirent à nouveau le Conseil d'Etat d'un recours en annulation contre le refus de l'administration de révoquer l'expropriation de leur terrain. I.K. et I.K. intervinrent à nouveau dans la procédure.

23. Le 15 décembre 1999, le Conseil d'Etat renvoya l'affaire devant la cour administrative d'appel, juridiction compétente en l'espèce.

24. Le 24 février 2003, la cour administrative d'Athènes accueillit le recours et ordonna à l'administration de procéder à la levée de l'expropriation litigieuse avec la modification nécessaire du plan d'alignement en cause (arrêt n° 203/2003).

25. Le 21 novembre 2004, I.K. et I.K. interjetèrent appel de cet arrêt.

26. Le 11 août 2005, le Conseil d'Etat infirma l'arrêt attaqué et rejeta le recours des requérantes. En effet, la haute juridiction administrative considéra que :

« (...) Enfin, la cour d'appel ne peut pas s'appuyer sur le fait que, suite à la première demande de révocation, une période de sept ans se soit écoulée sans qu'aucun progrès ultérieur n'ait été constaté dans le but de l'accomplissement de l'expropriation par la fixation du montant et le versement de l'indemnisation aux intéressées, puisque pendant cette période, étaient pendantes devant le Conseil d'Etat tant les procédures

portant sur la validité des arrêtés n^{os} 1142/1991 et 1655/1997 que celle contre le premier refus de l'administration d'accueillir la demande des requérantes. (...) Le recours en annulation des requérantes doit être rejeté, puisque, vu ce qui précède, on ne peut pas considérer que le maintien en vigueur de l'expropriation litigieuse a dépassé les délais raisonnables (...) ».

27. L'arrêt n° 2555/2005 fut mis au net le 24 novembre 2005.

C. Développements récents

28. Le 14 novembre 2005, les requérantes saisirent à nouveau les juridictions administratives d'un recours en annulation contre le refus de l'administration de révoquer l'expropriation de leur terrain. L'audience devant le tribunal administratif de première instance fut fixée au 22 mars 2006. Il ressort du dossier que la procédure est toujours pendante devant cette juridiction.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La Constitution

29. Les dispositions pertinentes de la Constitution de 1975 se lisent ainsi :

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 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.

(...) »

30. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, le maintien en vigueur d'une expropriation non réalisée ne peut pas dépasser un délai raisonnable. Ainsi, si une expropriation reste en vigueur pendant une longue période sans que des mesures tendant à sa réalisation ne soient prises, elle peut être considérée, à la lumière des circonstances, comme dépassant le délai raisonnable et imposant à la propriété concernée une charge exorbitante et contraire à la Constitution. Dans ces conditions, l'administration a une obligation de lever l'expropriation en cause (*ΣτΕ* 3269/2003, *ΣτΕ* 2891/2004, *ΣτΕ* 2084/2006).

B. La loi d'accompagnement du code civil

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

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. »

32. 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, no 23; *Filios*, Droit des contrats, partie spéciale, volume 6, responsabilité délictueuse 1977, par. 48 B 112 ; *E. Spiliotopoulos*, Droit administratif, troisième édition, par. 217). 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. 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 no 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 no 35/2004).

EN DROIT

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

33. Se référant à l'historique de l'affaire depuis 1933, date du premier décret affectant le terrain litigieux, les requérantes se plaignent du refus des autorités et des juridictions grecques de lever le blocage de leur propriété qui perdure à ce jour. Elles invoquent l'article 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. Sur la recevabilité

Sur les exceptions de non-épuisement des voies de recours internes

1. Sur la première exception de non-épuisement des voies de recours internes

34. Le Gouvernement affirme, tout d'abord, que les requérantes n'ont pas épuisé les voies de recours internes puisqu'elles n'ont pas invoqué de manière explicite devant les juridictions administratives la violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Se référant à l'affaire *Ahmet Sadik c. Grèce*, (15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V), il fait valoir que l'article 35 de la Convention n'exige pas seulement la saisine des juridictions nationales compétentes, mais aussi la présentation devant ces mêmes juridictions des griefs que l'on entend formuler par la suite devant la Cour.

35. Les requérantes contestent cette thèse.

36. La Cour rappelle que la règle de l'épuisement des voies de recours internes doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif (voir, parmi plusieurs, les arrêts *Cardot c. France*, 19 mars 1991, § 34, série A n° 200 et *Castells c. Espagne*, 23 avril 1992, § 27, série A n° 232). Or, en l'occurrence, la Cour note que tous les recours intentés par les requérantes devant les juridictions administratives tendaient sans conteste à la révocation du blocage affectant leur terrain et, *a fortiori*, à la protection de leur propriété. Dès lors, on ne saurait soutenir que les requérantes n'ont pas fourni aux juridictions grecques l'occasion de réparer la violation alléguée de leur droit au respect de leurs biens. Il convient donc de rejeter cette exception.

2. Sur la deuxième exception de non-épuisement des voies de recours internes

37. Le Gouvernement avance, par ailleurs, que les requérantes auraient pu introduire une action en indemnisation contre l'Etat aux termes de l'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil. Une telle action leur aurait permis de se voir verser une indemnisation complète pour le dommage matériel et moral subi en raison du blocage, prétendument au-delà du délai raisonnable, de leur propriété.

38. Les requérantes rétorquent qu'une demande d'indemnisation fondée sur l'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil ne constituait pas, en l'espèce, une voie de recours adéquate. En effet, elles relèvent que ce recours, dont la recevabilité dépend de la nature illégale des actes ou des omissions des organes de l'Etat, serait voué à l'échec, car le Conseil d'Etat a considéré à deux reprises (arrêts n°s 5249/1996 et 2555/2005) que le maintien en vigueur de l'expropriation litigieuse n'avait pas dépassé les délais raisonnables et que le refus de l'administration de lever le blocage n'était pas illégal. Les requérantes estiment donc qu'elles n'auraient pas pu soutenir valablement devant les juridictions compétentes que les organes étatiques avaient commis une illégalité à leur encontre.

39. 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, *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*, 19 février 1998, § 38, *Recueil* 1997-I). 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 (voir, entre autres, *Manoussakis et autres c. Grèce*, 26 septembre 1996, § 33, *Recueil* 1996-IV).

40. A la différence des affaires *Kosmidis et Kosmidou c. Grèce*, ((déc), n° 32141/04, 24 octobre 2006) et *Rompoti et Rompotis c. Grèce*, ((déc.), n° 14263/04, 20 octobre 2005), dans lesquelles elle avait considéré que les requérants auraient dû intenter une action en dommages-intérêts, fondée sur l'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil, visant à obtenir une indemnisation pour le blocage de leur propriété pendant une longue période, la Cour n'est pas convaincue qu'en l'occurrence, un tel recours serait de nature à remédier directement à la situation litigieuse. En effet, dans les affaires précitées, les juridictions internes avaient fait droit aux recours des intéressés en constatant la levée des expropriations litigieuses. Ainsi, les intéressés avaient par la suite la possibilité de fonder une action en dommages-intérêts sur l'illégalité préalablement constatée ; or cela n'est pas le cas dans la présente affaire.

41. En particulier, la Cour note que les requérantes réclamaient la levée du blocage de leur terrain afin qu'elles puissent jouir pleinement de leurs droits de propriété. Dans ce but, elles avaient saisi les juridictions administratives d'un recours en annulation du refus de l'administration de révoquer l'expropriation affectant leur terrain. Or, la haute juridiction administrative les débouta à deux reprises en considérant que le maintien de l'expropriation en cause n'était pas illégal. Dans ces conditions, la Cour convient avec les requérantes que celles-ci pourraient difficilement prétendre par la suite, pour fonder une éventuelle action en dommages-intérêts aux termes de l'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil, qu'il y avait eu en l'espèce une illégalité commise à leur encontre par les organes étatiques.

42. Au vu de ce qui précède, la Cour considère que les requérantes ont fait un usage normal des voies de recours qu'elles avaient à leur disposition en droit grec. Il convient donc de rejeter cette exception.

3. Sur la troisième exception de non-épuisement des voies de recours internes

43. Le Gouvernement plaide, enfin, l'irrecevabilité de ce grief, au motif que, suite au recours en annulation exercé par les requérantes le 14 novembre 2005, la procédure est toujours pendante devant les juridictions administratives.

44. Les requérantes s'opposent à cette thèse.

45. La Cour estime que la procédure litigieuse prit fin le 24 novembre 2005 avec l'arrêt n° 2555/2005 du Conseil d'Etat, qui constitue la décision interne définitive pour les besoins du présent litige. Le fait que les requérantes, qui ont déjà tenté sans succès de redresser la situation litigieuse à deux reprises, n'abandonnent pas leurs efforts pour faire lever le blocage pesant sur leur terrain, ne saurait, aux yeux de la Cour, affecter la recevabilité du grief ici en cause. Il convient donc de rejeter cette exception soulevée par le Gouvernement.

46. En fin, 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

1. Thèses des parties

47. Les requérantes allèguent qu'en raison des différentes mesures affectant leur terrain depuis 1933, elles ont été privées de la possibilité d'en disposer librement et pleinement. Selon elles, l'échec des autorités à prendre des mesures nécessaires dans le but d'accomplir l'expropriation litigieuse et le refus des juridictions administratives de sanctionner cet échec en prononçant la levée du blocage, ont rompu le juste équilibre qui doit régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général.

48. Le Gouvernement souligne qu'en matière de restriction au droit de propriété, les Etats disposent d'une grande marge d'appréciation (*James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 46, série A n° 98). Il affirme que l'expropriation litigieuse a eu lieu conformément aux dispositions législatives pertinentes et poursuivait un but d'utilité publique, à savoir l'aménagement urbain. Par ailleurs, selon le Gouvernement, le Conseil d'Etat a fondé son refus de constater la levée du blocage sur des motifs suffisants et pertinents.

2. Appréciation de la Cour

49. La Cour note, tout d'abord, qu'il n'est pas contesté qu'il y a eu une ingérence dans le droit des requérantes au respect de leurs biens. Dès lors, elle doit rechercher si l'ingérence dénoncée se justifie sous l'angle de cette disposition.

50. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect de biens soit légale. Dans le cas d'espèce, la Cour considère que le décret législatif du 22 septembre 1933, confirmé par la suite par le décret royal du 30 novembre 1970 et incluant une partie du terrain litigieux dans la superficie totale expropriée, constituaient la base légale de l'ingérence dénoncée. En outre, cette privation de propriété poursuivait un but légitime, à savoir l'aménagement urbain.

51. La Cour doit enfin rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs des droits fondamentaux de l'individu. Elle rappelle à cet égard qu'une mesure d'ingérence dans le droit au respect des biens doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (voir,

parmi d'autres, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 69, série A n° 52). Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 du Protocole n° 1 tout entier, et donc dans la seconde phrase qui doit se lire à la lumière du principe consacré par la première. En particulier, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant une personne de sa propriété (*Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, 20 novembre 1995, § 38, série A n° 332).

52. La Cour rappelle ensuite que la Grèce a ratifié le droit de recours individuel en novembre 1985. Par conséquent, les faits qui se sont déroulés avant cette date se trouvent en dehors de la compétence *ratione temporis* de la Cour. Toutefois, la Cour pourrait les prendre en considération dans l'appréciation de la situation des requérantes postérieure à cette date (voir, *mutatis mutandis*, *Satka et autres c. Grèce*, n° 55828/00, § 46, 27 mars 2003).

53. En particulier, pour ce qui est de la présente affaire, la Cour attache une importance particulière au fait qu'en vertu de deux décrets modifiant le plan d'alignement de la ville de Komotini, le terrain des requérantes demeure bloqué depuis 1933, à savoir plus de soixante-dix ans, et que depuis 1979, date à laquelle l'acte de désignation des terrains expropriés et de répartition proportionnelle des indemnisations dues aux propriétaires fut adopté, les autorités n'ont pris aucune autre mesure visant à accomplir l'expropriation et indemniser les requérantes. En effet, la seule procédure en vue de l'indemnisation des requérantes a été engagée par des propriétaires d'un terrain limitrophe, non exproprié. Or, aux yeux de la Cour, l'obligation de l'Etat de respecter et de protéger la propriété des individus ne peut pas dépendre de l'initiative de tiers. Par ailleurs, la Cour ne saurait partager la conclusion à laquelle est parvenu le Conseil d'Etat et selon laquelle l'omission de l'administration de procéder à l'accomplissement de l'expropriation par la fixation du montant et le versement de l'indemnisation aux intéressées était justifiée par la litispendance des procédures relatives à cette expropriation.

54. La Cour estime en conséquence qu'une telle atteinte aux droits des intéressées rompt, en défaveur de celles-ci, le juste équilibre à ménager entre la protection de la propriété et les exigences de l'intérêt général.

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

II. SUR LES AUTRES VIOLATIONS ALLÉGUÉES

55. Les requérantes se plaignent également de l'équité de la procédure devant les juridictions administratives. Elles invoquent l'article 6 § 1 de la Convention.

Sur la recevabilité

56. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 19 de la Convention, elle a pour tâche d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les Parties contractantes. En particulier, il ne lui appartient pas de connaître des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction interne, sauf si et dans la mesure où elles pourraient avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés par la Convention (voir, *García Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, § 28, CEDH 1999-I). La Cour ne peut apprécier elle-même les éléments de fait ayant conduit une juridiction nationale à adopter telle décision plutôt que telle autre, sinon elle s'érigerait en juge de quatrième instance et elle méconnaîtrait les limites de sa mission (voir, *mutatis mutandis*, *Kemmache c. France* (n° 3), 24 novembre 1994, § 44, série A n° 296-C). La Cour a pour seule fonction, au regard de l'article 6 de la Convention, d'examiner les requêtes alléguant que les juridictions nationales ont méconnu des garanties procédurales spécifiques énoncées par cette disposition ou que la conduite de la procédure dans son ensemble n'a pas garanti un procès équitable au requérant (voir, parmi beaucoup d'autres, *Donadze c. Géorgie*, n° 74644/01, §§ 30-31, 7 mars 2006).

57. En l'occurrence, les requérantes soulèvent un grief qui vise à mettre en cause la façon dont la haute juridiction a interprété et appliqué le droit interne pertinent. Or, rien ne permet à la Cour de penser que la procédure, au cours de laquelle les requérantes ont pu présenter tous leurs arguments, n'a pas été équitable. La Cour ne décèle en effet aucun indice d'arbitraire dans la conduite du procès ni de violation des droits procéduraux des intéressées.

58. 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

59. 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. »

60. Les requérantes ne réclament aucune somme à titre de satisfaction équitable. Elles affirment que, suite au constat de violation de l'article 1 du Protocole n° 1, elles pourront saisir les juridictions administratives en vue d'obtenir une indemnisation. En revanche, elles sollicitent la révocation de l'expropriation litigieuse.

61. Vu ce qui précède, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'octroyer aux requérantes une somme à titre de satisfaction équitable, celles-ci n'ayant demandé aucune indemnisation à ce titre. En revanche, vu que la nature de

la violation constatée permet une *restitutio in integrum*, la Cour considère que la révocation de l'expropriation litigieuse placerait les requérantes, le plus possible, dans une situation équivalant à celle où elles se trouveraient s'il n'y avait pas eu manquement aux exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, dans ce sens, *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50), 31 octobre 1995, § 38, série A n° 330-B).

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

1. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré du droit des requérantes au respect de leurs biens et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 14 novembre 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen
Greffier

Nina Vajić
Présidente

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions suivantes :

- opinion concordante de la juge Vajić ;
- opinion concordante des juges Spielmann et Malinverni.

N.A.V.
S.N.

OPINION CONCORDANTE DE LA JUGE VAJIĆ

J'ai voté avec la majorité en faveur du constat d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 dans la présente affaire pour les raisons clairement exprimées aux paragraphes 53 et 54 de l'arrêt, c'est-à-dire que pendant de longues années les autorités nationales n'ont pas mené l'expropriation à bien faute d'avoir fixé le montant de l'indemnité et d'avoir versé celle-ci aux requérantes (l'expropriation en tant que telle ne relevant d'ailleurs pas de la compétence *ratione temporis* de la Cour (paragraphe 52)).

Par contre, je ne peux souscrire au paragraphe 61 de l'arrêt où (vu la nature de la violation constatée) la majorité suggère une *restitutio in integrum*. A mon sens, il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur le mode de réparation dans des circonstances données (v. paragraphe 1, ci-dessus). Les Etats contractants parties à une affaire sont en principe libres de choisir les moyens dont ils useront pour se conformer à un arrêt constatant une violation. Ce pouvoir d'appréciation quant aux modalités d'exécution d'un arrêt traduit la liberté de choix dont est assortie l'obligation primordiale imposée par la Convention aux Etats contractants : assurer le respect des droits et libertés garantis (article 1) (cf. *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50), arrêt du 8 octobre 1995, série A n° 330-B, p. 59, § 34 ; *Brumărescu c. Roumanie* (satisfaction équitable) [GC], n° 28342/95, § 20, CEDH 2001-I, etc.).

OPINION CONCORDANTE DES JUGES SPIELMANN ET MALINVERNI

1. Nous partageons sur tous les points les conclusions de la Cour sur la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 de la Convention.

2. Nous aurions cependant souhaité que, en raison de leur importance, les considérants du § 61 de l'arrêt figurent également dans le dispositif, pour les raisons suivantes.

3. D'abord, il est bien connu que si les considérants d'un arrêt permettent aux États contractants de connaître les motifs pour lesquels la Cour est parvenue à un constat de violation de la Convention ou à l'absence d'un tel constat, et qu'ils revêtent à cet égard une importance déterminante pour l'interprétation de la Convention, c'est le dispositif qui lie les parties, au sens de l'article 46 § 1 de la Convention. Il n'est donc pas indifférent, d'un point de vue juridique, que certaines considérations de la Cour figurent également dans le dispositif.

4. Or, ce que la Cour affirme au § 61 de l'arrêt revêt à nos yeux la plus grande importance. La Cour y rappelle en effet que la nature de la violation constatée permet une *restitutio in integrum* et que la révocation de l'expropriation litigieuse placerait les requérantes, le plus possible, dans la situation équivalant à celle où elles se trouveraient s'il n'y avait pas eu manquement aux exigences de l'art. 1 du Protocole n° 1.

5. Si nous nous permettons d'insister sur ce point, c'est parce qu'il ne faut pas perdre de vue que les indemnités dont la Cour ordonne le versement aux victimes d'une violation de la Convention revêtent, aux termes et selon l'esprit de l'article 41, un caractère subsidiaire. Chaque fois que cela est possible, la Cour devrait donc s'efforcer de placer la victime dans le *status quo ante*. Elle devrait même, dans des cas comme celui-ci, réserver sa décision sur l'indemnité équitable et ne se pencher, le cas échéant, sur cette question que plus tard, si les parties ne devaient pas parvenir à un règlement satisfaisant de leur contentieux.

6. Le principe de la *restitutio in integrum* trouve son origine dans l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale du 13 septembre 1928, en l'affaire de l'usine de *Chorzow* (fond). La Cour de La Haye y a affirmé :

Le principe essentiel qui découle de la notion même d'acte illicite et qui semble se dégager de la pratique internationale, est que la réparation doit, autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis. (CPJI *série. A*, N° 17, p. 47).

7. Le principe de la *restitutio in integrum* est donc considéré comme étant le remède idéal pour réparer des violations de règles du droit international. Il a été constamment réaffirmé par la jurisprudence et la pratique internationales. L'article 35 du projet d'articles sur la responsabilité des États, élaboré par la Commission du droit international des Nations Unies, rappelle ce principe en ces termes :

L'État responsable du fait internationalement illicite a l'obligation de procéder à la restitution consistant dans le rétablissement de la situation qui existait avant que le fait illicite ne soit commis, dès lors et pour autant qu'une telle restitution:

- a) N'est pas matériellement impossible;
- b) N'impose pas une charge hors de toute proportion avec l'avantage qui dériverait de la restitution plutôt que de l'indemnisation.

Pour sa part, l'article 36 de ce même projet dispose :

1. L'État responsable du fait internationalement illicite est tenu d'indemniser le dommage causé par ce fait dans la mesure où ce dommage n'est pas réparé par la restitution.

8. Il n'existe aucun motif de ne pas appliquer ce principe également au domaine du droit international des droits de l'homme (voir Loukis G. Loucaides, « Reparation for Violations of Human Rights under the European Convention and *Restitutio in integrum* » [2008], *European Human Rights Law Review*, 183-192).

9. Au demeurant, la Cour a déjà prononcé de telles injonctions dans le dispositif de certains de ses arrêts. Ainsi, dans son arrêt *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (Art. 50, arrêt du 31 octobre 1995, Série A n° 330-B), la Cour a affirmé :

34. La Cour rappelle que par l'article 53 (art. 53) de la Convention les Hautes Parties contractantes se sont engagées à se conformer aux décisions de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties; de plus, l'article 54 (art. 54) prévoit que l'arrêt de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. Il s'ensuit qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'État défendeur l'obligation juridique au regard de la Convention de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci.

Les États contractants parties à une affaire sont en principe libres de choisir les moyens dont ils useront pour se conformer à un arrêt constatant une violation. Ce pouvoir d'appréciation quant aux modalités d'exécution d'un arrêt traduit la liberté de choix dont est assortie l'obligation primordiale imposée par la Convention aux États contractants: assurer le respect des droits et libertés garantis (article 1) (art. 1). Si la nature de la violation permet une *restitutio in integrum*, il incombe à l'État défendeur de la réaliser, la Cour n'ayant ni la compétence ni la possibilité pratique de l'accomplir elle-même. Si, en revanche, le droit national ne permet pas ou ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de la violation, l'article 50 (art. 50) habilite la Cour à accorder, s'il y a lieu, à la partie lésée la satisfaction qui lui semble appropriée.

Dans le dispositif de cet arrêt, la Cour a

2. Dit que l'État défendeur doit restituer aux requérants, dans les six mois, les terrains litigieux d'une superficie de 104 018 m², y compris les bâtiments qui s'y trouvent;

3. Dit que, faute d'une telle restitution, l'État défendeur doit verser aux requérants, dans les six mois, 5 551 000 000 (cinq milliards cinq cent cinquante et un millions)

drachmes pour dommage matériel, montant à majorer d'un intérêt non capitalisable de 6 % à compter de l'expiration du délai de six mois (point 2 du dispositif) et jusqu'au versement;

10. De même, dans l'arrêt *Iatridis c. Grèce*, du 19 octobre 2000 (satisfaction équitable), la Cour a rappelé les principes suivants :

32. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'État défendeur l'obligation juridique au regard de la Convention de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci.

33. Les États contractants parties à une affaire sont en principe libres de choisir les moyens dont ils useront pour se conformer à un arrêt constatant une violation. Ce pouvoir d'appréciation quant aux modalités d'exécution d'un arrêt traduit la liberté de choix dont est assortie l'obligation primordiale imposée par la Convention aux États contractants : assurer le respect des droits et libertés garantis (article 1). Si la nature de la violation permet une *restitutio in integrum*, il incombe à l'État défendeur de la réaliser, la Cour n'ayant ni la compétence ni la possibilité pratique de l'accomplir elle-même. Si, en revanche, le droit national ne permet pas ou ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de la violation, l'article 41 habilite la Cour à accorder, s'il y a lieu, à la partie lésée la satisfaction qui lui semble appropriée (arrêt *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* du 31 octobre 1995 (article 50), série A no 330-B, pp. 58-59, § 34).

34. Dans son arrêt au principal, la Cour s'est exprimée ainsi : « (...) le 23 octobre 1989, le tribunal de grande instance d'Athènes, statuant selon la procédure en référé et par une décision ayant force de chose jugée, a annulé l'arrêté d'expulsion au motif que les conditions requises pour son adoption n'étaient pas réunies. Ainsi, et à partir de ce moment, l'expulsion du requérant a perdu toute base légale et la municipalité d'*Ilioupolis* est devenue un occupant sans titre. Celle-ci se trouvait alors dans l'obligation de rendre le cinéma au requérant, ce qui fut recommandé du reste par tous les organes chargés de donner au ministre des Finances leur avis en la matière, à savoir le ministère des Finances, le Conseil juridique de l'État et la Société des biens immobiliers de l'État. » (§ 61)

35. En conséquence, la Cour estime que le caractère manifestement illégal en droit interne de l'ingérence litigieuse justifierait l'octroi au requérant d'une indemnisation entière. En effet, seule la restitution de l'usage du cinéma au requérant placerait celui-ci, le plus possible, dans une situation équivalente à celle où il se trouverait s'il n'y avait pas eu manquement aux exigences de l'article 1 du Protocole no 1. Quant aux documents déposés par le requérant le 21 juillet 1999 sous la forme d'une nouvelle requête (paragraphe 5 ci-dessus), la Cour les traitera comme faisant partie du dossier relatif à l'application de l'article 41 de la Convention.

11. Enfin, dans son arrêt *Brumărescu c. Roumanie* du 23 janvier 2001 (satisfaction équitable), après avoir constaté que :

...dans les circonstances de l'espèce, ... la restitution du bien litigieux, telle qu'ordonnée par le jugement définitif du tribunal de première instance de Bucarest du 9 décembre 1993, placerait le requérant, autant que possible, dans une situation équivalant à celle où il se trouverait si les exigences de l'article 1 du Protocole no 1 n'avaient pas été méconnues.

aux points 1 et 2 du dispositif, la Cour a

1. Dit que l'État défendeur doit restituer au requérant, dans les six mois, la maison litigieuse et le terrain sur lequel elle est sise, exception faite de l'appartement et de la partie de terrain correspondante déjà restitués ;

2. Dit qu'à défaut d'une telle restitution l'État défendeur doit verser au requérant, dans les mêmes six mois, 136 205 USD (cent trente-six mille deux cent cinq dollars américains), pour dommage matériel, à convertir en lei roumains au taux applicable à la date du règlement ;

12. Aux termes de l'article 46 § 2 de la Convention, la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour incombe au Comité des Ministres. Cela ne signifie cependant pas que la Cour ne doive jouer aucun rôle dans ce domaine, et qu'elle ne doive pas adopter les mesures aptes à faciliter la tâche du Comité des Ministres dans l'accomplissement de ces fonctions. En effet, ni l'article 41 ni aucune autre disposition de la Convention n'est de nature à empêcher la Cour de se prononcer sur la question de la réparation d'une violation de la Convention à la lumière des principes susmentionnés. Dès lors qu'elle est compétente pour interpréter et appliquer la Convention, la Cour devrait également être habilitée à déterminer « the form and quantum of reparation to be made » (J. Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility, Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge University Press, 2002, p. 211 (2)).

13. A cet effet, il est essentiel que, dans ses arrêts, la Cour ne se limite pas à donner une description aussi précise que possible de la nature de la violation de la Convention constatée, mais que, dans le dispositif, elle indique également à l'État condamné les mesures qui lui paraissent les plus adéquates pour réparer pareille violation.