



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE THEODORAKI ET AUTRES c. GRÈCE

(Requête n° 9368/06)

ARRÊT

STRASBOURG

11 décembre 2008

DÉFINITIF

04/05/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Theodoraki et autres c. Grèce,

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

Nina Vajić, *présidente*,

Christos Rozakis,

Khanlar Hajiiev,

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 20 novembre 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 9368/06) dirigée contre la République hellénique par trois ressortissants de cet Etat, M^{mes} Georgia Theodoraki, Olga Kladi et M. Anastassios Kladis et la société anonyme « Limni Makri S.A. » (« les requérants ») qui ont saisi la Cour le 27 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. Les requérants sont représentés par M^{es} N. Alivizatos et E. Kioussopoulou, avocats au barreau d'Athènes. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») est représenté par le délégué de son agent, M. S. Spyropoulos, assesseur auprès du Conseil juridique de l'Etat.

3. Les requérants se plaignaient, sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, de la durée de la procédure devant le Conseil d'Etat ayant débuté le 18 février 2000 et, sous l'angle des articles 1 du Protocole n° 1 et 13 de la Convention, d'une atteinte à leur droit au respect de leurs biens et de l'absence de recours effectif à cet égard.

4. Le 4 avril 2007, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3 de la Convention, 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

A. Le contexte de l'affaire

5. Les trois premiers requérants résident à Athènes. La quatrième requérante a son siège à Laganas (île de Zante) et est spécialisée dans les services touristiques et hôteliers. Les deux premières requérantes sont sœurs et le troisième requérant est l'époux de la deuxième. Les requérants sont propriétaires de terrains, d'une superficie totale de 307 000 m² environ, situés sur l'île de Zante, l'une des îles ioniennes à l'ouest de la Grèce. Maria Kapnissi, née Makri, ascendante des première et deuxième requérantes, était propriétaire, depuis 1948, d'une superficie de 1 600 000 m² dont les terrains litigieux faisaient partie. Ceux-ci ont été transférés aux trois premiers requérants par voie d'héritage et de constitution de dot avant 1984. Constituée en 1993 par la première requérante, la quatrième requérante a acquis ses droits sur une partie des terrains par transfert de propriété.

6. Les terrains en cause relèvent de l'ancienne commune de Kalamaki et se trouvent à proximité de la baie de Laganas, qui est fréquentée par des tortues marines caretta-caretta au moment de leur reproduction. Jusqu'aux années 1940, la région de Laganas était quasiment vouée à des activités rurales. Le domaine regroupant les terrains litigieux comprenait quelques vignes et pâturages. À partir des années 1970, la baie de Laganas devint progressivement une destination touristique. Un complexe touristique de 250 chambres, « Zante Beach », fut construit sur un terrain limitrophe de celui de la première requérante.

7. En 1986, la majeure partie de l'ancienne commune de Kalamaki fut intégrée dans la zone urbaine. Une agglomération importante se développa progressivement sur les anciennes propriétés rurales de la région. Elle s'étend à moins de trois cents mètres des terrains litigieux. La majorité des immeubles qui la composent sont destinés à l'hébergement des touristes qui visitent chaque année la baie de Laganas.

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

8. Avant 1984, les conditions de construction dans la région de Laganas 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 la condition que la superficie du terrain excédât 4 000 m² et que le bâtiment à construire ne dépassât pas 10 % de la surface du terrain.

9. Le 13 avril 1984, par décret présidentiel, le droit de construire dans l'ensemble de la région de Laganas, de la municipalité de Kalamaki et des autres municipalités avoisinantes fut réduit par la création de trois zones d'urbanisme. Les terrains litigieux furent inclus, dans leur majorité, dans la première zone, soumise à la réglementation la plus stricte en matière de permis de construire. En particulier, aucune construction n'était autorisée à moins de cent cinquante mètres de la plage. Au-delà de cette limite, le droit de construire était limité à une seule habitation à étage unique et d'une surface habitable n'excédant pas 60 m² sur un terrain d'une superficie de 40 000 m² au minimum.

10. Le 31 décembre 1986, le ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire imposa des restrictions supplémentaires au droit de construire dans la région de Laganas.

11. Le 5 juillet 1990, un nouveau décret présidentiel remplaça celui de 1984 et mentionnait pour la première fois la Convention de Berne de 1979, ratifiée par la Grèce en 1983 et relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe. Le décret présidentiel de 1990 remplaçait le système existant des trois zones par huit sections, chacune d'elles étant régie par ses propres règles afférentes à l'usage des terres et le droit de construire. La majeure partie des terrains litigieux était regroupée dans la section I (dénommée « section de protection de la nature »). Les restrictions au droit de construire, introduites par le décret présidentiel de 1984, furent maintenues en vigueur. De surcroît, tout séjour ou déplacement sur les terrains de la section I fut interdit pour la période allant du 1^{er} juin au 31 octobre de chaque année, du coucher du soleil jusqu'à l'aube. Enfin, il fut interdit d'ériger sur ces terrains toute barrière, quelle que soit sa nature, ainsi que d'y planter des arbres et des arbustes ou de toucher de quelque façon que ce soit à la flore.

12. Le 22 décembre 1999, un décret présidentiel qualifia une superficie incluant la baie de « Laganas » et d'autres îlots voisins, de « Parc National de Zante », dans le but de protéger de manière effective l'espèce de tortue caretta-caretta au travers de la planification d'activités « en harmonie avec la protection de la nature et du paysage ». Toute construction au sein du Parc National de Zante était interdite. De plus, la baie de Laganas fut divisée en douze sections, chacune régie par une réglementation différente quant à l'usage des terres et le droit de construire. La grande majorité des propriétés litigieuses des trois premiers requérants tombait dans les sections Π3 et Φ2. Une parcelle desdites propriétés ainsi que l'intégralité du terrain de la quatrième requérante furent pour la première fois incluses dans la nouvelle section T1. En particulier, au sein de la section Π3 aucune activité n'était permise, hormis « les activités de pleine nature » du public pendant

la journée, son « éducation écologique » et la « recherche scientifique ». Au sein de la section Φ2, les restrictions frappant l'ancienne section I quant au droit de construire avaient été maintenues. Enfin, dans la section T1, la construction d'habitations et d'installations touristiques était, par principe, autorisée à concurrence de 15 lits d'hôtel par 1 000 m² de terrain.

13. En raison de l'entrée en vigueur du décret présidentiel de 1999, la quatrième requérante n'a pas pu achever la construction d'un complexe hôtelier pour lequel elle s'était déjà vu délivrer le permis de construire nécessaire, selon les conditions de la législation en vigueur avant 1999. En particulier, la quatrième requérante avait déjà entamé la construction d'un complexe hôtelier d'une capacité de 102 chambres. Selon le décret présidentiel de 1999, elle n'a le droit d'en exploiter que 38.

14. Le 12 septembre 2005, par arrêté du secrétaire général de la région des îles ioniennes, l'intégralité des terrains litigieux fut qualifiée comme faisant partie de l'« ancien rivage » de la baie de Laganas, à savoir d'un domaine appartenant, selon la législation interne, à la propriété privée de l'Etat. Selon le raisonnement de cet arrêté, les terrains qualifiés d'« ancien rivage » n'auraient pas existé depuis toujours mais auraient émergé suite à un déplacement de la ligne du rivage (*ακτογραμμή*). Selon les requérants, ladite qualification des terrains litigieux d'« ancien rivage » a un effet rétroactif, dans la mesure où elle présuppose leur appartenance depuis toujours à l'Etat.

C. Les démarches judiciaires et administratives entreprises

1. Le recours en annulation contre le décret présidentiel de 1984

15. Le 4 juin 1984, le Conseil d'Etat fut saisi par une société ayant comme activité l'exploitation de l'îlot « Marathonisi », sis au large de la baie de Laganas. Ladite société demandait l'annulation du décret présidentiel du 13 avril 1984, portant restrictions au droit de construire dans l'ensemble de la région de Laganas.

16. Le 7 mars 1986, l'assemblée plénière du Conseil d'Etat rejeta le recours. Elle considéra entre autres que les restrictions imposées étaient « une sorte de mesure conservatoire », prise en vue de servir l'intérêt public. En particulier, selon le Conseil d'Etat, lesdites mesures visaient à sauvegarder la région de Laganas de « sa dégradation urbaine intensive » et à assurer « la protection de la tortue marine *caretta-caretta* » (arrêt n° 695/1986).

2. Le recours en annulation contre le décret présidentiel de 1990

17. Le 28 août 1990, les requérants saisirent le Conseil d'Etat d'un recours en annulation contre le décret présidentiel de 1990. Le 13 octobre

1995, le Conseil d'Etat rejeta leur recours. Il jugea, entre autres, que les mesures frappant les terrains litigieux « ne constitu[ai]ent pas un fardeau excessif pour le droit de propriété » des intéressés, dans la mesure où « les terrains en cause se situaient hors de la zone urbaine et, par conséquent, ils étaient destinés de par leur nature à un usage agricole ou à élever du bétail ». Le Conseil d'Etat conclut que les restrictions imposées ne rendaient pas les terrains litigieux « inertes » (arrêt n^{os} 4950-1/1995).

3. Le recours en annulation contre le décret présidentiel de 1999

18. Le 18 février 2000, les requérants saisirent le Conseil d'Etat de recours en annulation contre le décret présidentiel de 1999. En invoquant l'article 1 du Protocole n^o 1, ils se plaignaient notamment de l'absence de toute indemnisation pour le blocage total de leurs propriétés.

19. Le 26 août 2005, le Conseil d'Etat rejeta les recours. Il considéra que selon l'article 24 de la Constitution grecque, l'Etat est par principe autorisé à établir des zones spéciales pour la protection de la nature et à imposer des restrictions à l'exploitation des terrains affectés dans le respect du principe de proportionnalité. En outre, la haute juridiction administrative considéra que la question de l'indemnisation en raison du blocage d'une propriété n'exerce pas d'influence sur la légalité de l'acte administratif l'incluant dans une zone de protection de l'environnement. De surcroît, le Conseil d'Etat admit que le dédommagement des personnes dont le droit de propriété est atteint par des mesures visant la protection de l'environnement ne relève pas de la discrétion des autorités compétentes mais constitue une obligation découlant de la législation en vigueur pour la protection de l'environnement. En particulier, la haute juridiction administrative considéra que les requérants avaient le droit, en vertu de l'article 22 de la loi n^o 1650/1986, de solliciter auprès de l'administration leur indemnisation dans le cas où les mesures restrictives avaient pour conséquence l'entrave excessive des droits de propriété découlant de la destination de leur terrain (arrêts n^{os} 2601-3/2005).

20. Le 24 novembre 2005, les requérants déposèrent auprès de l'administration une demande d'indemnisation, accompagnée de rapports d'expertise sur le montant de l'indemnité à laquelle ils auraient droit pour le blocage allégué de leurs terrains. A ce jour, ils n'ont obtenu aucune réponse.

21. En vertu de l'article 45 § 4 du décret n^o 18/1989, dans le cas où l'administration se trouve dans l'obligation d'agir, l'omission d'y procéder dans une période de trois mois qui court à partir du dépôt de la requête auprès de l'administration, peut donner lieu à un recours en annulation. Les requérants affirment ne pas avoir exercé ce recours, dans la mesure où un tel recours aurait été inefficace au bout de dix ans de procès successifs qui n'avaient pourtant donné lieu à aucune sorte d'indemnisation.

4. Le recours en annulation contre l'arrêté du 12 septembre 2005

22. Le 8 novembre 2005, les requérants saisirent le Conseil d'Etat d'un recours en annulation contre l'arrêté du secrétaire général de la région des îles ioniennes, daté du 12 septembre 2005. Ils invoquaient, entre autres, un abus de pouvoir de la part de l'Etat visant à se décharger de son obligation de les indemniser pour l'expropriation *de facto* de leurs propriétés. Cette procédure est toujours pendante devant la haute juridiction administrative.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La Constitution

23. 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'Etat et un droit pour chacun. L'Etat 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'Etat. 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'Etat, 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 régis 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 sur 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 de 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.

24. 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 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 législation

25. 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 » 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 (...) »

26. L'article 22 de la loi n° 1650/1986 sur la protection de l'environnement dispose :

« 1. L'Etat peut, suite à la demande des intéressés et dans la mesure du possible, accepter soit l'échange de propriétés privées avec des propriétés de l'Etat soit la concession de l'usage de terrains publics avoisinants pour une exploitation similaire soit l'allocation d'une indemnité forfaitaire ou périodique, l'usage actuel du terrain privé étant pris en compte, si les conditions, restrictions et interdictions [pesant sur un terrain] sont exceptionnellement graves et ont pour conséquence l'entrave excessive des droits découlant de la propriété (...).

4. Un décret présidentiel, rendu sur proposition des ministres des Finances, de l'Agriculture ainsi que de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, fixe les conditions, les justificatifs nécessaires, la procédure et les autres termes pour l'allocation des sommes compensatoires (...) »

27. L'indemnisation de l'intéressé, selon l'article 22 § 1 de la loi n° 1650/1986, a lieu dans le cas d'entrave excessive à l'exercice du droit de propriété et ne relève pas du pouvoir discrétionnaire de l'administration. L'intéressé peut déposer une demande dans ce but près l'administration et celle-ci se trouve dans l'obligation de justifier le mode d'indemnisation choisi. En outre, l'application de l'article 22 de la loi n° 1650/1986 ne dépend pas de l'adoption du décret présidentiel prévue au paragraphe 4 de la même disposition. En effet, l'administration est obligée d'indemniser l'intéressé dans le cas où cela résulte des faits et du contexte juridique de l'affaire. La haute juridiction administrative fixe éventuellement l'indemnité à verser en prenant en compte la destination du terrain en cause, à savoir si celui-ci se trouve dans ou en dehors de la zone urbaine (arrêts n°s 2601/2005 et 1611/2006). A ce jour, aucun décret fixant les modalités de versement de l'indemnité prévue par l'article 22 § 4 de la loi n° 1650/1986 n'a été publié.

28. L'article 45 § 4 du décret législatif n° 18/1989 codifiant les dispositions en vigueur relatives au Conseil d'Etat dispose :

« 4. Dans les cas où la loi impose à une autorité de régler une question déterminée en édictant un acte exécutoire soumis aux dispositions du paragraphe 1, le recours en annulation est recevable même en cas de carence de cette autorité pour édicter un tel acte.

L'autorité est présumée refuser d'édicter ledit acte soit lorsque le délai spécial fixé le cas échéant par la loi arrive à expiration, soit après l'écoulement d'un délai de trois mois à partir du dépôt de la requête auprès de l'administration qui est tenue de délivrer un accusé de réception (...) indiquant le jour dudit dépôt. Le recours en annulation exercé avant les délais susmentionnés est irrecevable. »

29. L'article 8 du décret présidentiel du 22 décembre 1999 prévoit :

« (...) »

4. Sur toute l'étendue de la zone terrestre du parc national maritime de Zante sont appliquées les réglementations compensatoires prévues par l'article 22 de la loi n° 1650/1986 ; en particulier, s'agissant des zones terrestres du parc (...) leurs

propriétaires peuvent opter soit pour les conditions à construire selon les restrictions introduites [par le présent décret] soit pour la possibilité de bénéficier des mesures compensatoires prévues par l'article 22 de la loi n° 1650/1986. »

EN DROIT

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

30. Les requérants se plaignent de la durée de la procédure devant le Conseil d'Etat ayant abouti à ses arrêts n°s2601-2603/2005. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

31. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse. Il argue en particulier que l'affaire était compliquée et qu'on ne saurait exiger du Conseil d'Etat, la plus haute juridiction administrative, d'avoir le même rythme que les juridictions inférieures dans le traitement des affaires.

32. La période à considérer a débuté le 18 février 2000, avec la saisine du Conseil d'Etat par les requérants, et a pris fin le 26 août 2005, avec les arrêts n°s2601-2603/2005 de la même juridiction. La période à considérer s'étala donc sur cinq ans et plus de six mois pour un degré de juridiction.

A. Sur la recevabilité

33. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle 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

34. 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).

35. La Cour a traité à maintes reprises d'affaires soulevant des questions semblables à celle du cas d'espèce et a constaté la violation de l'article 6 § 1

de la Convention (voir *Elmaliotis et Konstantinidis c. Grèce*, n° 28819/04, §§ 32-36, 25 janvier 2007).

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

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

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

37. Les requérants se plaignent que la législation en vigueur ne prévoit aucun recours effectif au travers duquel ils auraient pu solliciter devant les juridictions internes un dédommagement équitable pour le blocage total de leurs propriétés. Ils invoquent l'article 13 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

A. Sur la recevabilité

38. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle 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. Thèses des parties

39. Le Gouvernement soutient que l'article 13 de la Convention n'a pas été enfreint. Il affirme que les intéressés auraient pu saisir les juridictions administratives d'une action tendant à leur indemnisation pour le blocage de leur propriété, en vertu de l'article 22 § 1 de la loi n° 1650/1986 ainsi que de l'article 24 § 6 de la Constitution combiné avec son article 17 consacrant le

droit à la protection de la propriété. Enfin, le Gouvernement argue que suite au rejet tacite de leur demande près l'administration en vue de leur dédommagement, les requérants auraient pu saisir les juridictions administratives d'une action en dommages-intérêts sur fondement de la loi n° 1650/1986.

40. Les requérants rétorquent que l'indemnisation selon l'article 22 de la loi n° 1650/1986 reste aléatoire, puisque le décret présidentiel prévu par ladite disposition n'est pas encore adopté. En outre, ils avancent que les conditions de fond établies par ledit article pour le dédommagement des propriétaires concernés ne sont pas de nature à assurer le versement d'une indemnité proportionnelle au dommage subi. S'agissant de l'article 24 de la Constitution, les requérants arguent que le paragraphe 6 de ladite disposition ne prévoit l'indemnisation que des propriétaires de terrains qualifiés de sites archéologiques ou historiques. Par conséquent, il ne serait pas applicable dans le cas d'espèce.

2. Appréciation de la Cour

41. La Cour rappelle que l'article 13 de la Convention garantit l'existence en droit interne d'un recours pour les griefs que l'on peut estimer « défendables » au regard de la Convention. Un tel recours doit habiliter l'instance nationale compétente à connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié, même si les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur fait cette disposition. La Cour considère qu'en l'espèce, compte tenu des arrêts n°s 2601-3/2005 du Conseil d'Etat, qui avaient reconnu aux requérants le principe d'un droit à indemnisation, ceux-ci avaient un grief « défendable » au sens de l'article 13 de la Convention.

42. En outre, la Cour note que la règle de l'épuisement des voies de recours internes, énoncée à l'article 35 § 1 de la Convention, 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, en pratique comme en droit, quant à la violation alléguée (*Kudla c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI ; *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, §§ 96-98, CEDH 2000-XI). La Cour rappelle qu'en vertu de la règle de l'épuisement des voies de recours internes, le requérant doit, avant de saisir la Cour, avoir donné à l'Etat responsable, en utilisant les ressources judiciaires pouvant être considérées comme effectives et suffisantes offertes par la législation nationale, la faculté de remédier par des moyens internes aux violations alléguées (voir, entre autres, *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, § 37, CEDH 1999-I).

43. L'article 35 § 1 de la Convention ne prescrit 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 ; 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 des arrêts et décisions* 1998-I). Enfin, celui qui a exercé un recours de nature à remédier directement – et non de façon détournée – à la situation litigieuse n'est pas tenu d'en épuiser d'autres éventuellement ouverts mais à l'efficacité improbable (*Manoussakis et autres c. Grèce*, 26 septembre 1996, § 33, *Recueil* 1996-IV).

44. S'agissant du recours fondé sur les dispositions constitutionnelles invoquées par le Gouvernement, la Cour observe que l'article 24 § 6 de la Constitution ne prévoit la possibilité d'indemnisation du propriétaire d'un terrain que dans le cas où des mesures restrictives sont imposées pour la protection de l'environnement culturel. Or, dans le cas d'espèce, les mesures restrictives en cause ne visaient que la protection de l'environnement naturel. La Cour note que le Gouvernement ne fournit aucune décision des juridictions internes ayant appliqué l'article 24 § 6 de la Constitution dans des situations autres que la protection des « monuments et les sites et éléments traditionnels » comme il est prévu par la disposition constitutionnelle. Or il appartient à l'Etat qui excipe du non-épuisement des voies de recours internes d'établir l'existence de recours effectifs et suffisants (*Soto Sanchez c. Espagne*, n° 66990/01, § 34, 25 novembre 2003).

45. Par ailleurs, la Cour observe que l'article 22 § 4 de la loi n° 1650/1986 prévoit l'adoption d'un décret présidentiel, qui fixera les conditions, les justificatifs nécessaires ainsi que la procédure à suivre pour demander auprès des autorités compétentes l'allocation d'une compensation pour cause de blocage de propriété. Or, il ne ressort pas du dossier qu'un tel décret ait été adopté à ce jour.

46. Il est vrai que, selon la jurisprudence de la haute juridiction administrative, l'application de l'article 22 de la loi n° 1650/1986 ne dépend pas de l'adoption du décret présidentiel prévue au paragraphe 4 de la même disposition ; en effet, selon la même jurisprudence, l'administration a pour obligation d'indemniser l'intéressé dans le cas où cela résulte des faits et du contexte juridique de l'affaire. Pourtant, il n'en reste pas moins que le Conseil d'Etat soumet l'application de l'article 22 § 4 de la loi n° 1650/1986 à certaines conditions susceptibles de rendre sa mise en œuvre aléatoire, notamment l'existence « d'une entrave excessive » au droit à la protection de la propriété et la prise en compte de la « destination » du terrain en cause. De surcroît, le texte même de l'article 22 § 1 de la loi n° 1650/1986 n'oblige l'administration à indemniser l'intéressé que dans le cas où les restrictions et interdictions pesant sur son terrain sont « exceptionnellement graves » (voir *Z.A.N.T.E. – Marathonisi A.E. c. Grèce* (déc.), n° 14216/03, 1^{er} juin 2006).

47. En outre, la Cour relève qu'en l'espèce, suite aux arrêts n°s 2601-3/2005, les requérants ont déposé auprès de l'administration une demande

d'indemnisation, en vertu de l'article 22 § 1 de la loi n° 1650/1986, pour le blocage allégué de leurs terrains, sans obtenir à ce jour de réponse. Partant, leurs démarches entreprises sur le fondement de la loi n° 1650/1986 sont restées inefficaces. La Cour note sur ce point que l'administration est restée inactive, bien que la haute juridiction administrative eût elle-même explicitement admis dans ses arrêts n°s 2601-3/2005 que les requérants avaient le droit de solliciter directement auprès de l'administration leur indemnisation en vertu de l'article 22 de la loi n° 1650/1986.

48. De l'avis de la Cour, ces éléments rendent inefficaces dans la pratique tant la demande près l'administration que l'action en dommages-intérêts devant les juridictions administratives sur la base de l'article 22 § 1 de la loi n° 1650/1986.

49. Au vu de ce qui précède, et étant donné que le Gouvernement ne fait état d'aucun autre recours que les requérants auraient pu exercer afin d'obtenir le redressement de la violation alléguée de leur droit à la protection des biens, force est à la Cour de constater que l'Etat a manqué à ses obligations découlant de l'article 13 de la Convention.

Partant, il y a eu violation de cette disposition.

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

50. Les requérants se plaignent du blocage progressif de leurs terrains sans pour autant que soit versée une quelconque indemnité. Ils dénoncent une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, disposition ainsi libellée :

« 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

1. Thèses des parties

51. Le Gouvernement argue, tout d'abord, que dans la mesure où les requérants se plaignent des mesures restrictives imposées par les décrets présidentiels de 1984 et 1990, leur grief est irrecevable *ratione temporis*. En particulier, il affirme que lors de l'adoption du décret présidentiel de 1984, la Grèce n'avait pas encore reconnu le droit de recours individuel. De

surcroît, il relève que les requérants n'ont jamais contesté devant les juridictions administratives lesdits décrets.

52. S'agissant du décret présidentiel de 1999, le Gouvernement affirme que les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours internes. Il relève qu'ils auraient pu saisir les juridictions internes d'une action en dommages-intérêts tant sur la base des articles 17 et 24 qu'en se fondant sur l'article 22 de la loi n° 1650/1986.

53. Les requérants affirment, en premier lieu, que les restrictions à leurs propriétés depuis 1984 constituaient un ensemble de mesures, affectant de manière continue le même droit, à savoir leur droit à l'exploitation de leurs biens. En tout état de cause, ils arguent que même après l'adoption du décret présidentiel de 1999, leurs droits n'ont pas été moins affectés : la qualification de leurs terrains d'« ancien rivage » équivaldrait à une expropriation *de facto*, sans le versement de la moindre indemnisation. Ils allèguent que la situation actuelle les a plongés dans un état de frustration et d'impuissance dont les effets se prolongent jusqu'à ce jour. En ce qui concerne le décret présidentiel de 1999, les requérants réitèrent leur argumentation élaborée dans le cadre du grief tiré de l'article 13 de la Convention. Ils allèguent notamment avoir employé tout moyen juridique prévu par le droit interne, à savoir tant un recours en annulation devant le Conseil d'Etat qu'une demande d'indemnisation près l'administration sur la base de la loi n° 1650/1986.

2. *Appréciation de la Cour*

54. La Cour relève que par son exception d'irrecevabilité *ratione temporis*, le Gouvernement vise principalement l'omission prétendue des requérants de contester la légalité des décrets présidentiels de 1984 et 1990. Or, ceux-ci dénoncent l'absence d'indemnisation suite aux limitations de leur droit de propriété par actes administratifs successifs. De surcroît, la légalité du décret présidentiel de 1984 avait été contestée par une personne morale tierce et le Conseil d'Etat a confirmé son caractère légal par son arrêt n° 695/1986. En outre, les requérants eux-mêmes ont contesté la légalité du décret présidentiel de 1990, ce qui a donné lieu aux arrêts n° 4950-1/1995 de la haute juridiction administrative rejetant leur recours en annulation. Par conséquent, la légalité des décrets présidentiels en cause était incontestable et les requérants n'étaient en aucune manière dans l'obligation d'exercer des recours supplémentaires y relatifs. Il échet donc de rejeter l'exception dont il s'agit.

55. S'agissant de l'exception tirée du non-épuisement allégué des voies de recours internes par rapport aux restrictions introduites par le décret présidentiel de 1999, la Cour se réfère aux motifs pour lesquels elle a conclu à la violation de l'article 13 de la Convention dans le cas d'espèce (voir paragraphes 44-49 ci-dessus). Au vu de ce qui précède, la Cour considère que les requérants ont fait un usage normal des voies de recours qu'ils

avaient à leur 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. Elle 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

56. Les requérants admettent que l'imposition des restrictions en cause visait à servir un but d'intérêt général, à savoir la protection de l'environnement naturel. Pour autant, ils allèguent que l'atteinte à leur droit de propriété est flagrante en raison de l'omission illicite des autorités administratives compétentes de les indemniser suite à l'arrêt n^{os} 2601-3/2005 du Conseil d'Etat ayant, par principe, reconnu leur droit à être indemnisés.

57. Le Gouvernement argue qu'en l'occurrence, il n'y a pas eu d'ingérence dans le droit des requérants à la protection de leur propriété et qu'en tout état de cause, celle-ci était proportionnée au but légitime poursuivi, à savoir la protection de l'environnement. En particulier, il allègue que le décret présidentiel de 1999 visait à contrebalancer le besoin de préserver la tortue marine caretta-caretta avec un développement urbain de la baie de Laganas. Le Gouvernement admet que dans les cas de privation de propriété ou de réglementation de l'usage des biens, sans le versement d'une indemnité adéquate, la mesure restrictive constituerait une atteinte excessive au droit à la protection de la propriété. Pourtant, il affirme que le droit de l'individu de jouir de sa propriété n'est pas incontrôlable mais soumis au besoin de servir l'intérêt général. En poursuivant ce but, l'Etat peut imposer des conditions et des restrictions quant à l'usage des biens immobiliers. En outre, le propriétaire d'un terrain frappé par des restrictions quant à sa liberté d'usage, n'a pas toujours le droit de demander à la société son indemnisation. Cela est d'autant plus vrai lorsque celui-ci avait connaissance ou devait connaître, lors de l'acquisition du terrain en cause, les restrictions d'usage qui lui étaient éventuellement imposées.

2. Appréciation de la Cour

58. La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, l'article 1 du Protocole n^o 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,

visé 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-...).

59. En l'occurrence, la Cour ne peut pas accepter la position du Gouvernement qu'il n'y a pas eu ingérence dans le droit des requérants de disposer librement de leurs biens. A cet égard, il est à noter qu'au moment de l'acquisition des propriétés en cause, le droit interne reconnaissait, sous certaines conditions, leur constructibilité (voir paragraphe 25 ci-dessus). Or, l'exploitation des terrains en cause fut progressivement bloquée par divers actes administratifs adoptés entre 1984 et 1999. Ceux-ci ont eu comme résultat de limiter drastiquement toute construction sur les terrains en cause. L'ingérence dans le droit des requérants à disposer librement de leurs biens résulte ainsi de l'impact que la politique urbanistique de l'Etat a eu dans leur cas : en effet, l'inconstructibilité de la plupart des terrains litigieux équivaut de fait, à leur quasi-neutralisation, puisque ceux-ci se situent dans une région ayant connu un développement touristique considérable. En ce qui concerne tout particulièrement la quatrième requérante, il convient de noter qu'en raison des restrictions plus strictes introduites par le décret présidentiel de 1999, celle-ci n'a pas pu achever la construction d'un complexe hôtelier pour lequel elle s'était déjà vu délivrer le permis de construire nécessaire, selon les conditions législatives en vigueur avant 1999.

60. En général, la Cour note que les restrictions en cause forment un ensemble de mesures prises dans le même but, à savoir la protection de l'environnement naturel dans la baie de Laganas, et visant la réglementation de l'usage des mêmes terrains litigieux. La Cour doit examiner si l'ingérence dans le droit des requérants à disposer librement de leurs biens était justifiée sous l'angle du second paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1. Elle aura ainsi particulièrement égard à la procédure devant le Conseil d'Etat close avec les arrêts n°s 2601-3/2005, procédure cruciale pour l'appréciation de la proportionnalité des mesures incriminées, et à l'absence consécutive de réponse de la part de l'administration à la demande d'indemnisation des requérants (voir *Housing Association of War Disabled et Victims of War of Attica et autres c. Grèce*, n° 35859/02, § 36, 13 juillet 2006).

61. La Cour note, d'une part, que la politique urbanistique de l'Etat ne peut que prendre en compte les impératifs de protection efficace de l'environnement tant naturel que culturel. Il est donc raisonnable 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). La Cour estime donc que l'ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens répondait aux exigences de l'intérêt général, à savoir la protection de l'environnement naturel dans la baie de Laganas. Toutefois, le but légitime de protéger le patrimoine naturel, 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 des requérants au respect de leurs biens (voir *Saliba c. Malte*, n° 4251/02, § 45, 8 novembre 2005 et *Z.A.N.T.E. – Marathonisi A.E. c. Grèce*, n° 14216/03, § 50, 6 décembre 2007).

62. En l'occurrence, la Cour note que tant la question de la légalité des restrictions imposées sur les propriétés litigieuses que celle du principe d'une indemnisation des requérants ont été examinées par le Conseil d'Etat dans le cadre de la procédure administrative visant à l'annulation du décret présidentiel de 1999. En effet, la haute juridiction administrative a pris soin de reconnaître, par principe, le droit des requérants à être indemnisés sur la base de l'article 22 de la loi n° 1650/1986 dans le cas où les mesures restrictives auraient pour conséquence l'entrave excessive des droits de propriété découlant de la destination de leurs terrains. Par ce biais, la haute juridiction administrative n'a pas exclu la possibilité pour les requérants de revendiquer une indemnisation par voie administrative.

63. Le point central de la présente affaire est ainsi constitué par le comportement de l'administration suite aux arrêts n°s 2601-3/2005 du Conseil d'Etat. En effet, bien que les requérants aient déposé auprès de l'administration une demande d'indemnisation pour le blocage allégué de leurs terrains, accompagnée de rapports d'expertise déterminant le montant de l'indemnité à laquelle ils pourraient prétendre, les autorités compétentes ne leur ont donné aucune réponse à ce jour. De surcroît, la seule action entreprise par l'administration suite aux arrêts n°s 2601-3/2005 du Conseil d'Etat est la qualification de l'intégralité des terrains litigieux comme faisant partie de l'« ancien rivage » de la baie de Laganas.

64. Sur ce point particulier, la Cour souligne qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur la qualité ou non d'« ancien rivage » des propriétés litigieuses, une question qui est en tout état de cause actuellement pendante devant la juridiction compétente. Il n'en reste pas moins qu'à l'issue d'une longue procédure de limitations progressives à l'usage de leurs propriétés, les requérants se sont vu imposer une mesure présumant l'appartenance de leurs terrains depuis toujours à l'Etat. Placée dans le contexte de l'affaire, cette attitude de la part des autorités compétentes aurait, aux yeux de la Cour, légitimement pu créer chez les requérants l'impression qu'il s'agissait

plutôt d'une tentative d'esquiver la question de leur indemnisation éventuelle que de faire preuve de la volonté de leur offrir une réponse rapide et concrète sur ce sujet.

65. De manière générale, la Cour ne perd pas de vue qu'à trois cents mètres des terrains litigieux une agglomération importante s'est déjà développée, vouée principalement à l'hébergement des touristes qui visitent chaque année la baie de Laganas. Vue sous cet angle, l'obligation de l'Etat de répondre à la demande d'indemnisation des requérants devient plus évidente, sauf à faire naître chez eux le sentiment que le coût des mesures légitimes et nécessaires prises pour la protection de l'environnement naturel dans la municipalité de Kalamaki leur incombe principalement. En effet, dans une telle hypothèse, la charge initialement imposée aux intéressés s'avère plus difficilement tolérable par eux, élément qui doit être pris en compte lors de l'appréciation de sa proportionnalité par rapport au but légitime poursuivi.

66. Au vu de ce qui précède, la Cour considère que la façon dont les autorités internes ont agi dans le cas d'espèce, où les mesures restrictives touchent à la substance même de la propriété des requérants, ne peut être considérée comme respectueuse du droit reconnu par l'article 1 du Protocole n° 1 et n'offre pas une protection adéquate aux personnes qui, comme les requérants, jouissent de bonne foi de la propriété de biens (voir *Papastavrou et autres c. Grèce*, n° 46372/99, § 37, CEDH 2003-IV). En particulier, la Cour note que l'absence d'indemnisation des requérants, combinée avec l'attitude des autorités nationales subséquente aux arrêts n°s 2601-3/2005 du Conseil d'Etat, 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, la Cour conclut qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

67. 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. »

68. Les requérants réclament une somme de 47 361 264,93 euros au titre du dommage matériel subi, somme qui se ventile comme suit :

- i. 20 309 356,05 euros s'agissant de la première requérante ;
- ii. 21 895 775,04 euros s'agissant des deuxième et troisième requérants ;
- iii. 5 156 133,84 euros s'agissant de la quatrième requérante.

Au titre du dommage moral, les requérants sollicitent conjointement la somme de 150 000 euros. Ils demandent enfin la somme de 20 000 euros au titre des frais et dépens devant les juridictions nationales et la Cour.

69. Le Gouvernement estime que les prétentions des requérants 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, elle devrait donner aux parties la possibilité de présenter des observations complémentaires sur la question de la satisfaction équitable.

70. 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 les requérants 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 13 de la Convention ;
4. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
5. *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 les requérants 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* à la présidente de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 11 décembre 2008 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen
Greffier

Nina Vajić
Présidente