



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

1959 · 50 · 2009

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE Z.A.N.T.E. - MARATHONISI A.E. c. GRÈCE

(Requête n° 14216/03)

ARRÊT
(Satisfaction équitable)

STRASBOURG

28 mai 2009

DÉFINITIF

06/11/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Z.A.N.T.E. - Marathonisi A.E. c. Grèce,

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

Nina Vajić, *présidente*,
Christos Rozakis,
Anatoly Kovler,
Khanlar Hajiyeu,
Dean Spielmann,
Sverre Erik Jebens,
Giorgio Malinverni, *juges*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 7 mai 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 14216/03) dirigée contre la République hellénique et dont une société anonyme ayant son siège à Athènes, Z.A.N.T.E. - Marathonisi A.E. (« la société requérante »), a saisi la Cour le 23 avril 2003 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Par un arrêt du 6 décembre 2007 (« l'arrêt au principal »), la Cour a jugé qu'il y avait eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1. En particulier, la Cour a considéré que le critère employé par les juridictions administratives lors de l'examen des demandes d'indemnisation de la société requérante pour le blocage total de sa propriété, ainsi que le comportement subséquent des autorités internes, ont rompu le juste équilibre devant régner, en matière de réglementation de l'usage des biens, entre l'intérêt public et l'intérêt privé (*Z.A.N.T.E. – Marathonisi A.E. c. Grèce*, n° 14216/03, § 55, 6 décembre 2007).

3. En s'appuyant sur l'article 41 de la Convention, la société requérante réclamait la somme de 21 001 350 euros au titre du dommage matériel subi. Au titre du dommage moral, elle sollicitait la somme de 10 000 euros. Elle demandait enfin la somme de 24 273,02 euros au titre des frais et dépens.

4. La question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouvant pas en état, la Cour l'a réservée et a invité les parties à lui soumettre par écrit, dans les six mois, leurs observations sur ladite question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel elles pourraient aboutir (*ibidem*, § 59, et point 2 du dispositif).

5. Tant la société requérante que le Gouvernement ont déposé des observations et ont subséquemment répondu aux observations soumises par chaque partie.

EN DROIT

6. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

1. Dommage matériel

a) Thèses des parties

i. La société requérante

7. A l'appui de ses demandes de satisfaction équitable, la société requérante affirme tout d'abord qu'en l'occurrence la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 résulte, d'une part, du refus des juridictions internes, saisies en 1993 et en 1998, de reconnaître le droit à indemnisation du préjudice résultant de la suppression du droit de construire et, d'autre part, du comportement subséquent des autorités, qui tolèrent et participent même activement, par l'intermédiaire de l'Organisme du Parc national de Zakynthos, à l'exploitation touristique de l'île. La société requérante estime ainsi qu'elle est victime d'une violation continue de son droit de propriété.

8. En outre, la société requérante note que les autorités compétentes ont reconnu en 1972 que l'îlot avait un caractère privé destiné à l'exploitation touristique et qu'il n'était pas soumis aux dispositions du code forestier. Elle allègue qu'en 1991, le chef de la Direction des Forêts de Zakynthos a expressément reconnu, dans un document daté du 27 novembre 1991 et adressé au Préfet de Zakynthos, qu'il n'y avait pas eu de classement de la propriété litigieuse comme terrain forestier par l'autorité compétente.

9. La société requérante produit trois rapports d'expertise, établis à sa demande en juillet 2004 et février 2008 par les experts immobiliers « Deloitte Business Solutions S.A. » et « Axies-Lambert Smith Hampton » respectivement. Elle affirme qu'au moment de l'acquisition de l'îlot Marathonisi, la législation lui reconnaissait un certain droit de

constructibilité sur celui-ci. La société requérante soumet à la Cour le versement de deux sommes au titre de réparation du dommage matériel : d'une part, elle sollicite son indemnisation pour le préjudice correspondant à la perte des revenus escomptés et, d'autre part, elle demande une somme pour la perte de la valeur vénale de sa propriété en raison des actes administratifs successifs ayant interdit en pratique la possibilité de son exploitation.

10. S'agissant de la perte de revenus depuis 1985, date de la reconnaissance par la Grèce du droit de recours individuel, que la requérante pouvait légitimement escompter, celle-ci rappelle que, selon la législation pertinente au moment de l'acquisition de l'îlot, elle avait le droit de faire édifier un complexe hôtelier d'une capacité de 1 500 lits. Pourtant, dans le souci de protéger les tortues marines, elle avait proposé aux autorités internes un compromis consistant en l'édification d'un complexe touristique réduit à 400 lits, conçu sur le modèle de l'île d'Heron au Queensland en Australie, cité comme un modèle de gestion d'éco-tourisme, transposable sur l'île de Marathonisi. La société requérante affirme ainsi que l'évaluation de l'expert immobilier Deloitte est établie par rapport à un projet éco-touristique d'un complexe de 400 lits. Le manque à gagner pour la période allant de 1985 à la fin 2007, s'élèverait à 9 357 768 euros (EUR).

11. La société requérante affirme que la somme sollicitée pour la perte de revenus est d'autant plus raisonnable si on prend en compte le comportement des autorités grecques quant à l'exploitation de l'îlot Marathonisi. Elle relève ainsi que les autorités grecques réalisent des revenus, à l'instar des opérateurs touristiques, par l'exploitation touristique de l'îlot, sans avoir obtenu le consentement de la propriétaire. La société requérante se réfère, entre autres, au rapport établi le 10 décembre 2003 par le Comité des pétitions du Parlement européen, qui affirme que le Parc national maritime de Zakynthos perçoit un euro par visiteur. Elle relève aussi que l'acte n° 133949/2006 du Secrétaire général au Ministère de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics prévoit un programme de travaux, notamment sur l'îlot de Marathonisi, avec des subventions provenant de l'Etat grec et de l'Union européenne en vue du développement de l'éco-tourisme sur ledit îlot. La société requérante affirme n'avoir jamais accordé son consentement à la réalisation de ce projet.

12. S'agissant de la perte de la valeur vénale de sa propriété, la société requérante relève que, selon un acte du Ministre des finances daté du 24 mars 1972, la valeur vénale de l'îlot en cause fut évaluée à 45 millions de drachmes grecs (132 000 euros environ). Elle affirme que par le même acte, le Ministre des finances a reconnu l'îlot apte à son exploitation touristique et a approuvé les statuts de la société concernée. A titre de comparaison, la requérante note qu'en 1972, cette somme correspondait à l'équivalent de 1 500 000 dollars américains. Selon le rapport établi par l'expert immobilier

Deloitte, cette somme réactualisée en 1986, juste avant l'acte ministériel réduisant la constructibilité de l'îlot à une habitation de 200 m², s'élevait à 557 235 000 drachmes grecques (1 635 319 EUR environ). De plus, compte tenu du blocage total quant à la possibilité de construire sur celui-ci, la même somme réactualisée en 2007 s'élèverait à 8 592 194 EUR. Enfin, la société requérante soumet à la Cour un rapport complémentaire établi par l'expert immobilier Axies-Lambert Smith Hampton en février 2008. Selon ce rapport, la valeur vénale du terrain en cause juste après l'entrée en vigueur de l'acte ministériel de 1986, s'élèverait à 98 035 000 drachmes (287 600 EUR environ), si la requérante avait réalisé à ses frais la construction de l'habitation autorisée.

13. La société requérante souligne que le rapport de l'expert immobilier Deloitte ne tient compte que du taux d'inflation basé sur l'indice de la consommation et n'inclut pas l'augmentation des prix de l'immobilier dans la région en raison notamment du développement de projets touristiques et de l'amélioration des infrastructures, comme l'aéroport et les autoroutes. Elle relève que, selon la base de données officielle du Ministère des finances, la « valeur objective », à savoir la valeur retenue par la fiscalité, d'un terrain d'une surface de 300 000 m², non construit, non cultivé et n'étant pas affecté au développement touristique qui se situe dans la même municipalité que l'îlot Marathonisi, s'élève actuellement à 9 385 200 EUR. Sur la base de cette comparaison, la société requérante estime que la somme de 8 592 194 EUR établie par Deloitte est tout à fait raisonnable. De surcroît, elle affirme qu'afin d'estimer la valeur actuelle de l'îlot Marathonisi, dans l'hypothèse où le droit de la société requérante à réaliser son projet éco-touristique n'avait pas été supprimé, il faudrait appliquer un pourcentage minimal de 50 % sur la base de la valeur retenue par l'expert immobilier Deloitte. Ainsi, la valeur de l'îlot Marathonisi s'élèverait actuellement à 14 076 000 EUR.

14. La société requérante note, enfin, que l'expert immobilier Axies-Lambert Smith Hampton a effectué une visite des lieux en février 2008, aux fins de pouvoir estimer sa valeur actuelle. L'inspection des lieux a révélé une dégradation importante de l'îlot, due principalement au tourisme « sauvage » organisé et toléré par les autorités du Parc maritime et à l'érosion, faute d'avoir effectué les travaux nécessaires pour faire face à ce phénomène naturel. La société requérante admet que cet élément entraîne une baisse de la valeur vénale de l'îlot qui s'élèverait à 195 000 EUR.

15. Au vu de tous les calculs précédents, la société requérante estime que la perte de la valeur vénale actuelle du terrain s'élèverait à 13 881 000 EUR.

ii. Le Gouvernement

16. Le Gouvernement allègue que la société requérante ne peut pas avancer des prétentions au titre du dommage matériel en se fondant sur

l'impossibilité de faire construire un complexe touristique sur l'îlot en cause. Il affirme que les restrictions en matière de constructibilité de la propriété en cause avant le 20 novembre 1985, date de reconnaissance par l'Etat grec du droit de recours individuel, n'entrent pas dans le champ de la compétence *ratione temporis* de la Cour et ne sauraient être prises en compte pour le calcul de l'indemnité à allouer au titre du dommage matériel.

17. De plus, le Gouvernement relève qu'au moment de l'acquisition de l'îlot, celui-ci avait un caractère forestier et, par conséquent, toute exploitation urbanistique et, surtout, touristique était interdite. Le Gouvernement relève que le caractère forestier de l'îlot ressortait de la morphologie des sols et de sa végétation forestière. Il ajoute que, bien que l'administration n'ait pas encore qualifié l'îlot de forestier selon la procédure prévue par le droit interne pertinent, cette caractéristique est établie par plusieurs arrêts rendus par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. Le Gouvernement affirme que, vu la nature des actions en dommages-intérêts intentées par la société requérante devant les juridictions administratives dans le cadre du présent litige, celles-ci n'ont pas eu l'occasion de confirmer la qualité forestière de la propriété en cause.

18. En outre, selon le Gouvernement, la constructibilité de l'îlot aurait toujours été soumise à des conditions que la société requérante n'a jamais remplies. Selon le Gouvernement, lorsque la requérante a procédé en 1972 à l'achat de l'îlot Marathonisi, elle n'avait que la velléité d'y faire édifier un complexe touristique, sans avoir au préalable soumis à l'administration une demande claire et précise tendant à l'ouverture d'une procédure, conformément au droit interne pertinent et visant à l'approbation de projets de construction d'un complexe hôtelier sur l'îlot. Le Gouvernement ajoute que la société requérante a explicitement rejeté la possibilité, qui lui avait été offerte par la cour administrative d'appel dans son arrêt avant dire droit n° 2873/2000, de réclamer une indemnité sur le fondement de l'article 22 de la loi n° 1650/1986. Il affirme qu'au lieu de baser sa réclamation sur ladite disposition, qui prévoit le dédommagement de l'intéressé en raison d'actes administratifs légaux qui restreignent la jouissance de la propriété, la société requérante a formé une action en dommages-intérêts fondée sur l'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil, disposition qui ne s'applique qu'en cas de dommage consécutif à des actes ou omissions illégaux des organes étatiques.

19. Pour le Gouvernement, la requérante ne pouvait pas valablement invoquer devant les tribunaux administratifs qu'en raison des mesures légales prises par les autorités internes, il y avait eu une atteinte disproportionnée à sa propriété et, notamment, une violation du principe de confiance légitime, puisque celle-ci n'a jamais eu le droit d'exploiter l'îlot en cause à son gré. C'est pourquoi, elle aurait inventé auprès des juridictions

administratives l'exercice d'un recours qui n'était ni pertinent ni effectif dans son cas.

20. En dernier lieu, le Gouvernement affirme que les allégations de la société requérante quant aux subventions versées par l'Etat grec et l'Union européenne au Parc national maritime de Zakynthos ne sont pas pertinentes pour fixer l'indemnité à allouer dans la présente affaire. En tout état de cause, le Gouvernement note que l'Etat ne tire pas profit des visites touristiques sur l'îlot Marathonisi et que toutes les initiatives entreprises visent à la protection de l'environnement naturel.

21. En somme, le Gouvernement note que la société requérante reste toujours propriétaire de l'îlot Marathonisi et, par conséquent, la somme à allouer au titre du dommage matériel subi ne saurait refléter ou être liée à la valeur vénale de la propriété litigieuse. Il affirme que la société n'aurait aucunement droit d'être indemnisée pour l'impossibilité de faire construire un complexe hôtelier sur l'îlot Marathonisi. En revanche, cette indemnisation devrait porter uniquement sur la limitation de son droit de construire introduite par la décision ministérielle de 1986 et le décret présidentiel de 1990.

Selon le Gouvernement, une somme de 30 000 euros (EUR) serait suffisante et adéquate pour la réparation du tort résultant de la privation du droit de construire sur l'îlot, tout en prenant en considération les dépenses que la société requérante engagerait dans ce but.

b) Appréciation de la Cour

22. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation juridique 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 (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 32, CEDH 2000-XI et *Katsaros c. Grèce* (satisfaction équitable), n° 51473/99, § 17, 13 novembre 2003).

23. Les Etats 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. Si la nature de la violation permet une *restitutio in integrum*, il incombe à l'Etat 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 (*Brumarescu c. Roumanie* (satisfaction équitable) [GC], n° 28342/95, § 20, CEDH 2000-I).

24. En outre, la Cour rappelle que seuls les préjudices causés par les violations de la Convention qu'elle a constatées sont susceptibles de donner lieu à l'allocation d'une satisfaction équitable (*Motais de Narbonne c. France* (satisfaction équitable), n° 48161/99, § 19, 27 mai 2003).

25. S'agissant de la présente affaire, la Cour rappelle, en premier lieu, avoir jugé, dans sa décision sur la recevabilité, que le recours fondé sur l'article 22 de la loi n° 1650/1986 ainsi que ses effets potentiels étaient manifestement plus limités que ceux résultant de l'action en indemnisation fondée sur l'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil. Elle a ainsi conclu que la société requérante avait fait un usage normal des voies de recours qu'elle avait à sa disposition en droit grec (*Z.A.N.T.E. – Marathonisi A.E. c. Grèce* (déc.), n° 14216/03, 1^{er} juin 2006).

D'ailleurs, dans son arrêt au principal, la Cour s'est exprimée en ces termes : « (...) le critère employé par les juridictions administratives lors de l'examen des demandes d'indemnisation de la société requérante pour le blocage total de sa propriété ainsi que le comportement subséquent des autorités internes ont rompu le juste équilibre devant régner, en matière de réglementation de l'usage des biens, entre l'intérêt public et l'intérêt privé (...) » (*Z.A.N.T.E. – Marathonisi A.E. c. Grèce*, n° 14216/03, § 55, 6 décembre 2007). En particulier, la Cour a considéré que le motif retenu par les juridictions internes pour rejeter les demandes d'indemnisation de la société requérante s'est distingué par sa rigueur particulière. En effet, le fait d'assimiler tout terrain qui se trouve hors de la zone urbaine à un terrain destiné à un usage agricole, avicole, sylvicole ou de divertissement du public a introduit une présomption irréfragable qui méconnaissait les particularités de chaque terrain non inclus dans la zone urbaine (*Z.A.N.T.E. – Marathonisi A.E. c. Grèce*, précité, § 52).

26. En outre, la Cour a constaté l'existence d'activités sur l'îlot, non compatibles avec les motifs pour lesquels la propriété de la société requérante a été frappée par des restrictions particulièrement sévères quant à son exploitation. Elle a ainsi relevé que Marathonisi était quotidiennement envahi par des touristes, que sa plage était très polluée et qu'il n'y avait pas de sanitaires. Sur la base de cette constatation, la Cour a considéré que lorsque l'Etat impose des restrictions importantes à l'exploitation d'une propriété privée dans le but de garantir la protection effective de l'environnement, il lui incombe au moins de ne pas tolérer des activités susceptibles de saper l'accomplissement de cet objectif (*Z.A.N.T.E. – Marathonisi A.E. c. Grèce*, précité, § 54).

27. Il ressort de ce raisonnement que la Cour s'est fondée, pour qualifier l'ingérence incriminée, sur l'impossibilité pour la société requérante d'exploiter sa propriété et, a fortiori, sur l'absence d'indemnisation de la part des juridictions internes à cet égard. En d'autres termes, la Cour n'a pas conclu à une privation, licite ou non, de sa propriété. Par conséquent, dans la présente affaire, la nature de la violation constatée dans l'arrêt au

principal ne lui permet pas de partir du principe de la *restitutio in integrum* (*Beyeler c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], n° 33202/96, §§ 20-21, 28 mai 2002) et seule une indemnisation est susceptible de compenser le préjudice allégué. Il n'en reste pas moins que la société requérante a subi en l'espèce une restriction radicale à la possibilité de jouir pleinement de sa propriété, selon les droits qui lui avaient été reconnus par la législation pertinente au moment de l'acquisition de l'îlot (voir *Housing Association of War Disabled et Victims of War of Attica et autres c. Grèce* (satisfaction équitable), n° 35859/02, § 28, 27 septembre 2007). La Cour considère que le blocage total de la propriété de la société requérante en raison de la limitation progressive de son droit de construire a, de fait, vidé son droit de propriété de sa substance. Il s'agit ainsi d'un élément que la Cour saurait notamment prendre en compte dans le calcul de la compensation à allouer au titre du dommage matériel subi.

28. Cela étant dit, la Cour estime que les circonstances de la cause ne se prêtent pas à une évaluation précise du dommage matériel. La présente affaire ayant pour origine la perte de l'usage de l'îlot en cause pendant la période litigieuse, ce préjudice présente un caractère intrinsèquement aléatoire, ce qui rend impossible un calcul précis de sa compensation (*Lallement c. France* (satisfaction équitable), n° 46044/99, § 16, 12 juin 2003). Cela est d'autant plus vrai que l'écart séparant les méthodes de calcul employées à cette fin par les parties au litige est très important (*Katsaros c. Grèce* (satisfaction équitable), précité, § 21).

29. A la lumière de ces considérations, et statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour juge raisonnable d'allouer à la société requérante 2 000 000 EUR à ce titre, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

2. Dommage moral

30. La société requérante réclame 10 000 EUR au titre du dommage moral.

31. Le Gouvernement affirme que cette somme est exorbitante et que le constat de violation constitue une satisfaction équitable suffisante pour la réparation du préjudice moral de la requérante. En tout état de cause, le Gouvernement considère que la somme de 3 000 EUR serait suffisante pour couvrir le tort moral prétendument subi par la requérante dans cette affaire.

32. La Cour considère qu'en l'espèce le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante.

B. Frais et dépens

33. La société requérante réclame 43 775,50 EUR, factures à l'appui, pour les frais et dépens qu'elle a engagés afin de faire valoir ses droits au titre de la Convention, somme qu'elle ventile de la façon suivante :

- i. 11 950 EUR pour les frais relatifs à la réalisation des expertises ;
- ii. 31 825,5 EUR pour la procédure suivie devant la Cour.

34. Le Gouvernement estime que les montants réclamés sont exorbitants et qu'il n'y a pas de lien de causalité entre eux et la violation constatée, étant donné que les recours exercés par la société requérante étaient complètement inopportuns et inutiles. Selon le Gouvernement, la somme susceptible d'être allouée au titre des frais et dépens ne saurait dépasser 5 000 EUR.

35. La Cour rappelle que l'allocation des frais et dépens au titre de l'article 41 présuppose que se trouvent établis dans leur réalité, leur nécessité et, de plus, le caractère raisonnable de leur taux (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], précité, § 54). En outre, les frais de justice ne sont recouvrables que dans la mesure où ils se rapportent à la violation constatée (*Van de Hurk c. Pays-Bas*, 19 avril 1994, § 66, série A n° 288).

36. La Cour ne doute pas de la nécessité d'engager des frais, mais elle trouve excessifs les honoraires totaux revendiqués à ce titre. Elle considère dès lors qu'il y a lieu de les rembourser en partie. Compte tenu des circonstances de la cause, et statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour juge raisonnable d'allouer à la société requérante un montant de 35 000 EUR, plus tout montant pouvant être dû par elle à titre d'impôt.

C. Intérêts moratoires

37. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Dit* que le constat de violation fournit en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par la société requérante ;
2. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à la société requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
 - i. 2 000 000 EUR (deux millions euros) pour dommage matériel ;
 - ii. 35 000 EUR (trente-cinq mille euros) pour frais et dépens ;
 - iii. tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par elle sur lesdites sommes ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 28 mai 2009 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen
Greffier

Nina Vajić
Présidente