



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE TRITSIS c. GRÈCE

(Requête n° 3127/08)

ARRÊT

STRASBOURG

10 juin 2010

DÉFINITIF

10/09/2010

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Tritsis 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 20 mai 2010,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 3127/08) dirigée contre la République hellénique et dont un ressortissant de cet Etat, M. Fotios Tritsis (« le requérant »), a saisi la Cour le 2 janvier 2008 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^e S. Lalas, avocat au barreau d'Athènes. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») a été représenté par les délégués de son agent, MM. K. Georgiadis, assesseur auprès du Conseil juridique de l'Etat, et I. Bakopoulos, auditeur auprès du Conseil juridique de l'Etat.

3. Le 2 février 2009, la présidente de la première section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

4. Le requérant, qui réside à Athènes, est propriétaire d'un terrain sis dans la municipalité d'Argostoli sur l'île ionienne de Kefalonia. Il y a fait construire une résidence de vacances.

5. Le 8 décembre 2000, le ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics émit une décision

n° 32692/4563 portant modification du plan d'occupation des sols et des conditions de construction sur une zone de contrôle urbanistique (*ζώνη οικιστικού ελέγχου*) incluant la propriété foncière du requérant.

6. Le 12 mars 2001, le requérant, conjointement avec deux autres personnes, forma un recours en annulation contre la décision ministérielle n° 32692/4563. Le requérant apparaissait en dernier sur la liste des demandeurs dans le formulaire du recours en annulation. Il fondait son intérêt pour agir sur l'existence d'une résidence secondaire et d'un terrain dont il était propriétaire dans la zone de contrôle urbanistique en cause.

7. Le 29 décembre 2006, le Conseil d'Etat rejeta le recours en annulation. La haute juridiction administrative constata que le requérant fondait son intérêt pour agir sur le maintien d'une résidence secondaire dans la zone concernée par l'acte ministériel attaqué, tandis que les autres demandeurs basaient leur intérêt pour agir sur l'existence d'une résidence permanente. Le Conseil d'Etat conclut donc que le requérant manquait de communauté d'intérêts avec les deux premiers demandeurs et rejeta son action. Par la suite, la haute juridiction administrative considéra que les deux autres demandeurs n'avaient pas étayé la manière dont l'acte attaqué détériorait leurs conditions de vie comme résidents permanents dans la zone urbanistique concernée mais qu'ils alléguaient, même s'il n'y résidaient pas comme vacanciers, que la réglementation litigieuse portait atteinte au caractère de la région comme lieu de vacances. Leur recours en annulation fut rejeté pour absence d'intérêt pour agir (arrêt n°4046/2006).

8. Cet arrêt fut mis au net et certifié conforme le 3 juillet 2007.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

9. L'article 45 du décret législatif n° 18/1989 sur la « *Codification des dispositions des lois sur le Conseil d'Etat* » dispose :

« Actes incriminés

1. Le recours en annulation pour excès de pouvoir ou violation de la loi est recevable uniquement contre les actes exécutoires des autorités administratives et des personnes morales de droit public qui ne sont susceptibles de recours devant aucune autre juridiction.

(...)

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 contre la carence de cette autorité à édicter un tel acte.

L'autorité est présumée refuser d'édicter l'acte soit lorsque le délai spécial éventuellement fixé 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 l'expiration des délais susmentionnés est irrecevable.

Le recours en annulation valablement introduit contre un refus implicite [de l'administration] vaut également recours contre l'acte négatif qui serait le cas échéant adopté ultérieurement par l'administration ; toutefois, cet acte peut aussi être attaqué séparément. »

10. L'article 22 de la loi n° 3226/2004 dispose :

« (...) »

9. Un nouveau paragraphe n° 6 est ajouté dans l'article 45 du décret présidentiel n° 18/1989 :

« Lorsque les requérants ne sont pas liés par une communauté d'intérêts, le recours en annulation n'est pas rejeté mais il est examiné à l'égard du premier requérant et de ceux qui ont une communauté d'intérêts avec lui. L'affaire est disjointe en ce qui concerne les autres demandeurs. S'il y a manque de connexité [à l'égard des actes administratifs attaqués], le recours en annulation est maintenu en ce qui concerne le premier acte attaqué et ceux connexes et il est disjoint en ce qui concerne les autres. »

10. Les dispositions susmentionnées sont applicables dans les affaires pendantes à la mise en vigueur de la présente loi.

(...) »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION AU REGARD DE LA DURÉE DE LA PROCÉDURE

11. Le requérant allègue que la durée de la procédure a méconnu le principe du « délai raisonnable » tel que prévu par 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 (...) »

A. Sur la recevabilité

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

B. Sur le fond

13. Le Gouvernement affirme que la durée de la procédure n'a pas été excessive et souligne, en particulier, que l'enjeu de l'affaire n'exigeait aucune célérité particulière de la part des autorités.

14. La période à considérer a débuté le 12 mars 2001, date à laquelle le requérant, conjointement avec deux autres personnes, saisit le Conseil d'Etat d'un recours en annulation, et prit fin le 3 juillet 2007, date à laquelle l'arrêt 4046/2006 du Conseil d'Etat fut mis au net et certifié conforme. Partant, elle s'est étalée sur six ans et plus de trois mois pour un degré de juridiction.

15. 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 des requérants et celui des autorités compétentes, ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés (voir, parmi beaucoup d'autres, *Frydlender c. France* [GC], no 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

16. La Cour a traité à maintes reprises d'affaires soulevant des questions semblables à celles du cas d'espèce et a constaté la violation de l'article 6 § 1 de la Convention (voir *Davaris c. Grèce*, n° 43394/06, §§ 14-17, 16 avril 2009). 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.

17. 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 6 § 1 DE LA CONVENTION AU REGARD DU DROIT D'ACCÈS À UN TRIBUNAL

18. Le requérant allègue que le rejet du recours en annulation par le Conseil d'Etat pour manque de communauté d'intérêts avec les deux autres demandeurs a porté atteinte à son droit d'accès à un tribunal. Il soulève, en particulier, que, selon la législation applicable à l'époque des faits, à savoir l'article 22 § 9 de la loi n° 3226/2004, le Conseil d'Etat aurait dû disjoindre sa demande d'annulation de celles émanant des deux autres demandeurs et examiner séparément ses griefs.

A. Sur la recevabilité

19. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève en outre qu'il ne se

heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

20. Le Gouvernement affirme que le droit d'accès à un tribunal du requérant n'a pas été atteint en l'espèce. En particulier, il observe que le requérant a soulevé les mêmes moyens de cassation que les deux autres personnes qui avaient introduit ledit recours conjointement avec lui ; les trois demandeurs ont notamment avancé que l'acte administratif attaqué n'était pas suffisamment motivé, que la composition de l'organe administratif compétent n'était pas légale et que celui-ci avait outrepassé les limites de son pouvoir discrétionnaire. Le Gouvernement affirme que la haute juridiction administrative a rejeté le recours en annulation des deux autres demandeurs, au motif que ceux-ci ne sont pas parvenus à étayer leur intérêt pour agir en qualité de résidents permanents sur la zone urbanistique en cause. De l'avis du Gouvernement, le Conseil d'Etat a aussi constaté tacitement la même absence d'intérêt pour agir dans le cas du requérant et, par conséquent, l'inutilité d'appliquer l'article 22 § 9 de la loi n° 3226/2004 et d'ordonner la disjonction du recours en annulation pour le requérant. En somme, le Gouvernement allègue que nonobstant l'obligation de la haute juridiction administrative de procéder à la disjonction du recours en annulation, celui-ci aurait été en tout état de cause déclaré irrecevable à l'égard du requérant, faute d'intérêt pour agir.

21. Le requérant note tout d'abord que le Gouvernement admet dans ses observations que l'article 45 § 6 du décret présidentiel n° 18/1989, tel que modifié par l'article 22 § 9 de la loi n° 3226/2004, trouvait application en l'espèce et que la haute juridiction administrative aurait dû disjoindre son recours en annulation pour examiner ses griefs séparément. En outre, il affirme que le Conseil d'Etat n'a aucunement conclu dans son cas à l'absence d'intérêt pour agir.

2. Appréciation de la Cour

a) Principes généraux

22. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes. C'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (voir, parmi beaucoup d'autres, *García Manibardo c. Espagne*, n° 38695/97, § 36, CEDH 2000-II). Par ailleurs, le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès constitue un aspect

particulier, n'est pas absolu et se prête à des limitations implicitement admises, notamment quant aux conditions de recevabilité d'un recours, car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat, lequel jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation. Toutefois, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un justiciable de manière ou à un point tels que son droit à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même ; enfin, elles ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles tendent à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Edificaciones March Gallego S.A. c. Espagne*, 19 février 1998, § 34, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I). En effet, le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de sécurité juridique et de bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente (*Lionarakis c. Grèce*, n° 1131/05, § 26, 5 juillet 2007).

23. La Cour rappelle en outre que la réglementation relative aux formalités pour former un recours vise à assurer la bonne administration de la justice et le respect, en particulier, du principe de la sécurité juridique. Les intéressés doivent s'attendre à ce que les règles soient appliquées (*Miragall Escolano et autres c. Espagne*, n°s 38366/97, 38688/97, 40777/98, 40843/98, 41015/98, 41400/98, 41446/98, 41484/98, 41487/98 et 41509/98, § 33, CEDH 2000-I). Cela étant, la Cour a conclu à plusieurs reprises que l'application par les juridictions internes de formalités à respecter pour former un recours est susceptible de violer le droit d'accès à un tribunal. Il en est ainsi quand l'interprétation par trop formaliste des règles applicables faite par une juridiction empêche, de fait, l'examen au fond du recours exercé par l'intéressé (*Běleš et autres c. République tchèque*, n° 47273/99, § 69, CEDH 2002-IX ; *Zvolský et Zvolská c. République tchèque*, n° 46129/99, § 55, CEDH 2002-IX).

24. En dernier lieu, la Cour note que le droit d'accès à un tribunal présente des affinités avec l'obligation des tribunaux de motiver leurs décisions. En effet, juger consiste à trancher au fond le litige porté devant une juridiction et l'article 6 § 1 ne permet pas l'emploi de subterfuges visant à éviter l'examen de la substance des griefs soulevés par l'intéressé (*N.T. Giannousis et Kliafas Brothers S.A. c. Grèce*, n° 2898/03, § 26, 14 décembre 2006), l'absence totale de motivation (*Annoni di Gussola et autres c. France*, n°s 31819/96 et 33293/96, § 57, CEDH 2000-XI) ou l'usage par le tribunal compétent de motifs manifestement illégaux pour justifier sa décision (*De Moor c. Belgique*, 23 juin 1994, § 55, série A n° 292-A). Lorsque de tels défauts entachent la décision du tribunal compétent quant à la recevabilité du recours exercé, l'attitude du juge peut équivaloir à un déni de justice, ce qui porterait atteinte au droit d'accès à un tribunal. Il est à noter que l'exigence de motivation requiert une importance

particulière dans le cadre du contentieux administratif, puisque dans ce domaine, l'acte administratif contesté par le justiciable entraîne souvent des effets irréversibles sur ses activités personnelles ou professionnelles (*N.T. Giannousis et Kliafas Brothers S.A. c. Grèce, loc. cit.*).

b) Application des principes en l'espèce

25. La Cour observe d'emblée que, comme il ressort clairement de l'arrêt n° 4046/2006 du Conseil d'Etat, le recours en annulation en cause a été rejeté, en ce qui concerne le requérant, pour un motif manifestement distinct de celui retenu par la haute juridiction administrative à l'égard des deux autres demandeurs en cassation. En particulier, le Conseil d'Etat a constaté que le requérant manquait de communauté d'intérêts avec les deux autres demandeurs du fait qu'il possédait une résidence secondaire dans la zone en cause, tandis que ceux-ci basaient leur intérêt pour agir sur l'existence d'une résidence permanente. Quant à ces derniers, il a été constaté qu'ils n'étaient pas parvenus à établir leur intérêt pour agir en l'espèce. Or, la Cour note que le rejet du recours en annulation du requérant pour manque de communauté d'intérêts n'était pas conforme à l'article 45 du décret législatif n° 18/1989 tel que modifié par l'article 22 de la loi n° 3226/2004 ; ladite disposition prévoit explicitement que lorsque les demandeurs en annulation ne sont pas liés par une communauté d'intérêts, leur recours n'est pas rejeté, mais il est examiné à l'égard du premier requérant et de ceux qui ont une communauté d'intérêts avec lui. En ce qui concerne les autres demandeurs, l'affaire est disjointe.

26. La Cour note que la haute juridiction administrative n'a exposé dans son arrêt n° 4046/2006 aucune raison spécifique pour justifier l'inapplicabilité éventuelle de la disposition pertinente du droit interne dans la cause qui lui était soumise. Sur ce point, la Cour prend note de l'argument avancé par le Gouvernement, à savoir que le Conseil d'Etat avait tacitement constaté que le requérant manquait d'intérêt pour agir à l'instar des deux autres demandeurs en cassation et que, par conséquent, il n'était pas nécessaire d'ordonner la disjonction de son recours en annulation. Néanmoins, cet argument n'est aucunement corroboré par les motifs retenus par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 4046/2006. Au contraire, en rejetant le recours en annulation du requérant pour manque de communauté d'intérêts avec les autres demandeurs, le Conseil d'Etat a explicitement admis que son intérêt pour agir n'était pas le même que celui de ces derniers, auxquels la haute juridiction n'a pas reconnu d'intérêt pour agir au motif qu'ils n'avaient pas précisé de quelle manière leurs conditions de vie en tant que résidents permanents se trouvaient atteintes. Partant, il serait contradictoire que ladite juridiction admette tacitement au sein de la même décision que l'intérêt pour agir du requérant, qui fondait celui-ci sur le fait de maintenir une résidence secondaire dans la zone concernée par l'acte ministériel attaqué, coïncidait de fait avec celui des autres demandeurs en cassation.

27. La Cour est consciente qu'il appartient en premier lieu aux juridictions nationales de vérifier si les règles de recevabilité régissant l'exercice des recours internes ont été respectées par le justiciable, mais rappelle aussi que la Convention ne garantit pas des droits théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs (voir, parmi beaucoup d'autres, *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 34, CEDH 1999-I). Or, à la lumière de ce qui précède, la Cour estime que la formulation retenue par le Conseil d'Etat à l'égard du requérant a méconnu l'article 45 du décret législatif n° 18/1989 tel que modifié par l'article 22 de la loi n° 3226/2004 et que la haute juridiction administrative a employé en l'espèce des motifs manifestement illégaux pour justifier sa décision.

28. Partant, la Cour estime que la limitation au droit d'accès à un tribunal imposée par le Conseil d'Etat n'était pas proportionnée au but de garantir la sécurité juridique et la bonne administration de la justice.

Il y a eu donc violation de l'article 6 § 1 de la Convention au regard du droit du requérant d'avoir accès à un tribunal.

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

29. 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

30. Le requérant réclame 40 000 euros (EUR) au titre du préjudice moral qu'il aurait subi.

31. Le Gouvernement conteste ces prétentions. Il affirme que le constat de violation constituerait en soi une satisfaction équitable suffisante. Alternativement, il affirme que la somme à allouer ne saurait dépasser 5 000 EUR.

32. La Cour estime que le requérant a subi un tort moral certain en raison du délai excessif de la procédure ainsi que de la violation de son droit d'accès à un tribunal. Statuant en équité, elle lui accorde 12 000 EUR à ce titre, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

B. Frais et dépens

33. Le requérant ne présente aucune demande au titre des frais et dépens. Partant, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de lui octroyer de somme à ce titre.

C. Intérêts moratoires

34. 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

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable ;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qui concerne la durée de la procédure ;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de la même disposition en ce qui concerne le droit d'accès à un tribunal ;
4. *Dit*, par six voix contre une,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 12 000 EUR (douze mille euros) au titre du dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
5. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 10 juin 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen
Greffier

Nina Vajić
Présidente