



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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 53901/00
présentée par Lida PAPADOPOULOU et autres
contre la Grèce

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 14 mars 2002 en une chambre composée de

M^{me} F. TULKENS, *présidente*,

M. C.L. ROZAKIS,

M. P. LORENZEN,

M^{me} N. VAJIĆ,

MM. E. LEVITS,

A. KOVLER,

V. ZAGREBELSKY, *juges*,

et de M. E. FRIBERGH, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 25 octobre 1999 et enregistrée le 13 janvier 2000,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par les requérants,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les quarante-quatre requérants, dont les noms figurent en annexe, sont des ressortissants grecs. Ils sont représentés devant la Cour par M^{es} C. Horomides et I. Horomides, avocats au barreau de Salonique.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Par décision n° A.20403/6091 du 7 août 1971, l'Etat grec procéda à l'expropriation de biens fonciers d'une superficie totale de 1 706 337 m², au profit de l'Office National du Tourisme Hellénique (Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού - ci-après EOT), dans le but de l'exploitation touristique de la région. Les requérants faisaient partie des propriétaires expropriés.

Le 15 novembre 1971, le tribunal de première instance de Chalkidiki fixa le prix unitaire provisoire d'indemnisation au mètre carré. Le 15 janvier 1972, l'indemnité provisoire fut versée à la Caisse des dépôts et consignations.

Les requérants affirment qu'aucun des travaux prévus n'a été exécuté.

Les 4 juillet 1977, 5 octobre 1984, 5 novembre 1987 et 20 mars 1992, les requérants demandèrent à l'administration de procéder à la révocation de l'expropriation, faute d'accomplissement du but d'utilité publique. Face au silence de l'administration, équivalent à un refus de faire droit à leurs demandes, les requérants saisirent le Conseil d'Etat. Celui-ci les débouta de leurs recours, au motif notamment que, vu la nature et l'amplitude des travaux à exécuter, le laps de temps écoulé ne justifiait pas la révocation de l'expropriation ; cela, d'autant plus que l'administration n'avait aucunement manifesté l'intention d'abandonner ses projets (arrêts n^{os} 1448/1979, 4168/1986, 3408/1989 et 1678/1995).

Par décision n° 532144 du 10 septembre 1992, EOT céda au monastère Iviron du Mont Athos une parcelle de 149 120 m² des biens fonciers expropriés, dont une partie appartenait à certains des requérants, dans le but d'y construire une entreprise touristique. Aux termes du contrat, le monastère avait l'obligation, sous peine de révocation de la cession, de déposer, avant le 14 octobre 1997, une étude complète sur l'exploitation touristique de la région. Malgré l'omission du monastère de se conformer à cette obligation, la cession ne fut pas révoquée.

Le 1^{er} octobre 1995, les requérants saisirent l'administration d'une cinquième demande tendant à la révocation de l'expropriation. L'administration ne donna pas suite.

Le 12 janvier 1996, les requérants saisirent le Conseil d'Etat d'un recours en annulation contre le refus implicite de l'administration de procéder à la révocation de l'expropriation en question. Ils demandèrent en outre la révocation de la cession au profit du monastère Iviron. L'audience, initialement fixée au 4 juin 1996, eut lieu, après six reports, le 20 janvier 1998.

Entre-temps, par décision n° 32/227 du 27 janvier 1997, EOT proclama une adjudication internationale au plus offrant (διεθνής πλειοδοτικός διαγωνισμός) pour l'exploitation touristique de la région, y compris les terrains des requérants expropriés, à l'exception de la parcelle cédée au monastère Iviron. Cette décision fut approuvée par décision ministérielle en date du 11 février 1997. Le 23 juin 1997, les requérants saisirent le Conseil d'Etat d'un recours en annulation contre cette dernière décision.

Le 4 mai 1999, le Conseil d'Etat rejeta les deux recours introduits par les requérants ; en ce qui concerne ceux introduits par la requérante n° 7, ils furent déclarés irrecevables au motif que celle-ci n'était pas légalement représentée.

S'agissant du premier recours, le Conseil d'Etat nota tout d'abord que, dans le cadre d'une expropriation au profit de l'Etat ou d'une personne morale de droit public, la réalisation des travaux y relatifs n'est pas soumise à un certain délai, et que la révocation de l'expropriation incombe au pouvoir discrétionnaire des ministres compétents. Toutefois, il admit que la législation pertinente n'excluait pas l'obligation faite à l'administration de révoquer une expropriation dans les cas suivants : d'une part, lorsque s'était manifestée, expressément et sans hésitation, la volonté de ne pas utiliser le terrain exproprié dans le but pour lequel il avait été exproprié ou dans un autre but d'utilité publique ; d'autre part, lorsqu'un très grand laps de temps s'était écoulé après l'expropriation et que le bénéficiaire de l'expropriation était resté inactif, sans justification, pour la réalisation du but initial de l'expropriation ou d'un autre but d'utilité publique. Concernant l'affaire dont il était saisi, le Conseil d'Etat considéra que le temps écoulé après l'expropriation n'avait pas dépassé les limites de temps tolérables, et que, par la proclamation d'une adjudication internationale au plus offrant pour l'exploitation touristique de la région, l'administration avait manifesté, expressément et sans hésitation, la volonté d'utiliser le terrain exproprié dans le but pour lequel ce dernier avait été exproprié. Il considéra enfin que la cession d'une partie du terrain au monastère tombait dans les buts d'expropriation.

Toutefois, un juge estima que l'inertie totale d'EOT, pendant plus de vingt-cinq ans, dépassait les extrêmes limites de temps tolérables et portait atteinte aux droits de propriété garantis par la Constitution et l'article 1 du Protocole n° 1, d'autant plus que le but de l'expropriation avait été complètement abandonné. A cet égard, le juge dissident considéra que le projet d'exploitation touristique de la région proclamé par EOT ne saurait

être considéré comme réalisant le but de l'expropriation, puisqu'il ne portait que sur une petite partie du terrain exproprié, et que la cession d'une partie du terrain au monastère Iviron était de fait étrangère à la notion de l'exploitation touristique (arrêt n° 1522/1999).

Concernant le second recours, le Conseil d'Etat le déclara irrecevable au motif que les requérants n'avaient pas d'intérêt légitime pour demander l'annulation de la proclamation d'une adjudication internationale au plus offrant, puisque le terrain concerné appartenait désormais à EOT (arrêt n° 1523/1999).

B. Le droit interne pertinent

1. L'article pertinent de la Constitution de 1975 se lit ainsi :

Article 17

« 1. La propriété est placée sous la protection de l'État. 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 que 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 le jour de l'audience du tribunal sur cette demande. (...) »

2. Le décret-loi n° 797/1971 des 30 décembre 1970/1^{er} janvier 1971 constitue la législation fondamentale qui régit les expropriations, en application des principes énoncés dans les dispositions constitutionnelles.

Aux termes des articles 7 et 8 du décret-loi, l'acquisition de la propriété par la partie au bénéfice de laquelle l'expropriation a été décidée, commence au jour du paiement de l'indemnité ou à la date de publication au Journal officiel du dépôt de l'indemnité auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Aux termes de l'article 12 du décret-loi, tel que modifié par l'article 6 § 19 de la loi n° 2160/1993, une expropriation exécutée au profit de l'Etat ou d'une personne morale de droit public peut être révoquée entièrement ou en partie si le service compétent juge qu'elle n'est pas nécessaire pour l'accomplissement du but initial ou d'un autre but d'utilité public et que le propriétaire exproprié ne s'y oppose pas. La propriété expropriée peut être utilisée librement si le propriétaire exproprié déclare ne pas souhaiter la révocation de l'expropriation ou s'il ne répond pas. Lorsque la propriété a été utilisée dans le but pour lequel elle a été expropriée et a cessé par la suite d'être utilisée pour une raison quelconque, il est admis que le but de

l'expropriation a été accompli et la révocation de l'expropriation n'est plus possible ; dès lors, la propriété peut être librement utilisée.

Aux termes du même article, une expropriation déclarée en faveur d'un individu ou d'une personne morale de droit privé est obligatoirement révoquée, sur demande du propriétaire exproprié, si cinq ans se sont écoulés après l'expropriation et que la propriété n'a pas été utilisée dans le but pour lequel elle avait été expropriée.

3. Selon la doctrine et la jurisprudence antérieure, la validité d'un acte administratif doit être appréciée sur la base des faits et de la législation en vigueur au moment de l'émission de l'acte (voir E. Spiliotopoulos, *Droit administratif*, 7e édition, 1996, n° 506, ainsi que les arrêts du Conseil d'Etat n°s 4271/1977, 8/1984, 2348/1987). Toutefois, à la suite d'un revirement de la jurisprudence qui débuta environ en 1992, le Conseil d'Etat accepte désormais de prendre en considération des faits et développements postérieurs à l'émission de l'acte, afin de vérifier la progression de l'accomplissement du but d'expropriation (voir les arrêts du Conseil d'Etat n°s 1548/1992 et 1678/1995).

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants se plaignent que la procédure devant le Conseil d'Etat n'a pas été équitable.

2. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants se plaignent en outre d'une atteinte à leur droit au respect de leurs biens.

EN DROIT

1. Les requérants se plaignent que le Conseil d'Etat a porté atteinte à leur droit à un procès équitable. En particulier, ils reprochent au Conseil d'Etat, pour juger que le but d'expropriation n'avait pas été abandonné, de s'être fondé sur la proclamation d'une adjudication internationale au plus offrant faite par EOT pour l'exploitation touristique de la région, bien que cette proclamation eût lieu vingt-cinq ans après l'expropriation litigieuse et surtout après la saisine du Conseil d'Etat, notamment après le quatrième report de l'audience de leur affaire. Ils affirment que, selon la doctrine et la jurisprudence constante, la validité d'un acte administratif doit être appréciée sur la base des faits et de la législation en vigueur au moment de l'émission de l'acte. Prendre en considération des faits postérieurs à l'acte contesté crée une insécurité juridique et anéantit la protection de l'individu face aux actes et omissions de l'administration. Les requérants invoquent

l'article 6 § 1 de la Convention, dont les dispositions pertinentes sont ainsi libellées :

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

Le Gouvernement affirme tout d'abord que les requérants n^{os} 1, 20, 21 et 22 n'étaient pas parties aux procédures devant le Conseil d'Etat ayant abouti aux arrêts n^{os} 1522/1999 et 1523/1999 et qu'ils n'invoquent par ailleurs aucune raison particulière qui les aurait autorisés à se plaindre des arrêts susmentionnés. Ces requérants ne sont donc pas « victimes » d'une violation de l'article 6 § 1 de la Convention au sens de son article 34. En outre, le Gouvernement relève que le recours de la requérante n^o 7 fut déclaré irrecevable au motif que celle-ci n'était pas légalement représentée. Celle-ci ne saurait donc non plus se prétendre « victime » d'une violation de la Convention.

Le Gouvernement affirme par ailleurs que la procédure s'est déroulée devant la haute juridiction administrative, composée de magistrats dont l'indépendance et l'impartialité ne saurait être mise en doute. En outre, la procédure a respecté le principe du contradictoire et les requérants ont pu développer tous leurs arguments. Le fait que le Conseil d'Etat ait pris en considération des faits postérieurs à l'acte contesté était conforme à sa nouvelle pratique, selon laquelle des faits postérieurs sont examinés afin de contrôler si le but d'expropriation est poursuivi. Le Gouvernement souligne qu'il n'appartient pas à la Cour d'examiner l'interprétation et l'application du droit interne faites par les juridictions nationales.

Les requérants n^{os} 1, 20, 21 et 22 répondent qu'ils agissent en tant qu'héritiers des personnes qui avaient participé aux procédures litigieuses et qui sont décédées après les arrêts rendus par le Conseil d'Etat. Quant à la requérante n^o 7, elle affirme avoir participé à toutes les instances antérieures devant le Conseil d'Etat et avoir légalement donné pouvoir à ses avocats pour la représenter. Ce pouvoir, d'une validité de cinq ans, avait expiré lors de la dernière procédure. A cette époque, elle se trouvait mutée au Zaïre et le contact avec ses conseils grecs était difficile. Quant au fond, les requérants insistent sur le caractère inéquitable de la procédure.

La Cour note tout d'abord que, vu l'objet du litige, les requérants n^{os} 1, 20, 21 et 22, héritiers des parties à la procédure litigieuse, peuvent valablement la saisir de leurs griefs découlant des arrêts rendus par le Conseil d'Etat. Quant à la requérante n^o 7, la Cour estime qu'elle n'a pas valablement épuisé les voies de recours internes, puisque son recours a été déclaré irrecevable par suite d'une informalité commise par l'intéressée. Les raisons invoquées par la requérante ne suffisent pas à la dispenser de l'obligation de respecter toutes les règles prévues par le droit interne pour la validité de son recours. En conséquence, en ce qu'elle a été introduite par la

requérante n° 7, la requête doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Pour autant que les requérants contestent l'équité de la procédure devant le Conseil d'Etat, la Cour rappelle qu'aux termes de l'article 19 de la Convention elle a pour tâche d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les Parties contractantes. En particulier, il ne lui appartient pas de connaître des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction interne, sauf si et dans la mesure où elles pourraient avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés par la Convention. Par ailleurs, si la Convention garantit en son article 6 le droit à un procès équitable, elle ne régleme pas pour autant l'admissibilité des preuves ou leur appréciation, matière qui relève dès lors au premier chef du droit interne et des juridictions nationales (*Garcia Ruiz c. Espagne* [GC], no. 30544/96, § 28, ECHR 1999-I).

Dès lors, il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur la question de savoir si le Conseil d'Etat, en prenant en considération un fait postérieur à l'acte contesté – à savoir la proclamation d'une adjudication internationale au plus offrant –, pour juger que le but d'expropriation n'avait pas été abandonné, commit une erreur de droit, d'autant plus que ce faisant, ce dernier n'a pas dévié de la pratique suivie à l'époque.

Par ailleurs, la Cour ne décèle aucun indice d'arbitraire dans le déroulement de la procédure, qui a respecté le principe du contradictoire et au cours de laquelle les requérants ont pu présenter tous les arguments pour la défense de leur cause. En conclusion, la Cour estime que, considérée dans son ensemble, la procédure litigieuse a revêtu un caractère équitable, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

Il s'ensuit que ce grief doit dès lors être rejeté comme manifestement mal fondé, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. Les requérants se plaignent en outre d'une atteinte à leur droit au respect de leurs biens. Ils affirment qu'ils ont été privés de leurs biens sans que le but d'expropriation ait été accompli. Ils invoquent l'article 1 du Protocole n° 1, qui dispose :

« 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. »

Le Gouvernement affirme que les requérants ne sont plus les propriétaires des biens expropriés, puisque l'expropriation a été consommée par le versement de l'indemnité fixée par les tribunaux. A compter de ce jour, les requérants ne peuvent plus prétendre être titulaires d'un droit actuel

de propriété. La simple espérance d'obtenir la révocation de l'expropriation ne saurait elle non plus être considérée comme un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Cela, d'autant plus que les juridictions nationales ont jugé que les requérants n'avaient pas droit de demander la révocation de l'expropriation. Le Gouvernement ajoute qu'en tout état de cause, il n'y a eu en l'espèce aucune atteinte au droit des requérants au respect de leurs biens.

Les requérants répondent qu'ayant été propriétaires des biens expropriés, ils peuvent toujours solliciter la protection de l'article 1 du Protocole n° 1. Dans la négative, même un propriétaire exproprié illégalement ne saurait se prévaloir de la protection de cette disposition. Cela ressort par ailleurs des arrêts rendus par le Conseil d'Etat, qui n'a à aucun moment mis en doute leur intérêt légitime pour recourir devant lui. Quant au fond, les requérants prétendent que l'inertie totale de l'administration, pendant tant d'années, porte atteinte à leur droit de propriété, en ce que le but d'utilité publique, pour lequel ils se sont privés de leurs propriétés, est manifestement abandonné.

La Cour note que l'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes : la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteinte aux propriétés ; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première.

Dans le cas d'espèce, l'expropriation de 1971 constituait une ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens qui s'analyse en une « privation » de propriété au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. La Cour constate que l'ingérence dénoncée était prévue par la loi, poursuivait un but légitime et eut lieu, de par le versement d'une indemnité dont le montant n'est pas contesté par les requérants, dans le respect du principe de proportionnalité (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique* du 20 novembre 1995, série A n° 332, pp. 21–23, §§ 33–38). Il s'ensuit que la privation de propriété des requérants se justifiait sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1. Toutefois, les requérants prétendent que le but d'intérêt public que poursuivait l'expropriation est actuellement abandonné et se plaignent de l'impossibilité d'obtenir la révocation de celle-ci. Dès lors, la Cour doit rechercher si la situation dénoncée équivaut à une atteinte au droit des requérants au respect de leurs biens.

La Cour note tout d'abord que le droit interne ne reconnaît pas aux intéressés un droit absolu d'obtenir la révocation de l'expropriation litigieuse. Celle-ci est soumise à un certain nombre de conditions, que le Conseil d'Etat n'estima pas réunies en l'espèce. En particulier, la haute juridiction considéra que le temps écoulé après l'expropriation n'avait pas dépassé les limites de temps tolérables, et que, par la proclamation d'une adjudication internationale au plus offrant pour l'exploitation touristique de la région, l'administration avait manifesté, expressément et sans hésitation, la volonté d'utiliser le terrain litigieux dans le but pour lequel ce dernier avait été exproprié. Eu égard à la marge d'appréciation dont jouissent les autorités nationales en la matière, il n'appartient pas à la Cour d'examiner le bien-fondé de ces considérations (voir, *mutatis mutandis*, *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/1994, 23.11.2000, § 87).

Par conséquent, s'il est vrai que le laps de temps écoulé après l'expropriation est particulièrement important et que la situation quant à l'exécution du but d'intérêt public demeure douteuse, la Cour ne saurait ignorer le fait que l'expropriation litigieuse fut accomplie conformément aux exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 et qu'en particulier les requérants ont été légalement indemnisés pour la perte de leur propriété. Ceux-ci n'ont donc pas eu à supporter une charge disproportionnée et excessive, laquelle serait incompatible avec leur droit à la jouissance pacifique de leurs biens.

Il s'ensuit que ce grief doit dès lors être rejeté comme manifestement mal fondé, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Erik FRIBERGH
Greffier

Françoise TULKENS
Présidente

ANNEXELISTE DES REQUERANTS

1. Lida PAPADOPOULOU
2. Aikaterini ZISOPOULOU
3. Alikì MAVROMARA
4. Lambrini DIMADI
5. Iriñi VEZYROGLOU
6. Anastasia MAGRIOTI
7. Olympia MAGRIOTI
8. Eftychia MAGRIOTI
9. Anastasia PAPAÏOANNOU
10. Maria CHATZIPANTELI
11. Aimilia ANDROULIDAKI
12. Aggeliki FLOKA
13. Georgios CHRISTODOULOU
14. Chrysoula SAKARIDOU
15. Dimitrios MOURCHOUTAS
16. Sotiria ATHANASIADI
17. Samouil ATHANASIADIS
18. Varvara ATHANASIADOU
19. Sophia MICHAÏLIDOU
20. Maria TANTANASI
21. Theocharis TANTANASIS
22. Chrysa TANTANASI
23. Eleni-Erato SOUSLOU
24. Amalia-Marina TSIMIKALI
25. Athanasios TSIMIKALIS
26. Nikolaos CHATZIKOKOLIS
27. Anthoula KALTSIDOU
28. Iro ANTONIADOU
29. Panagiotis KARAGEORGIYOU
30. Sotiris DEDES
31. Styliani KAKAMOUKA
32. Charisios KAKAMOUKAS
33. Evaggeli KAKAMOUKAS
34. Maria LIOUTA
35. Gavriil TSEGGELIS
36. Mairi CHRISTODOULIA
37. Nikolaos CHRISTODOULIAS
38. Eleni IKONOMOU
39. Dimitrios KALFOPOULOS
40. Vassiliki ZAVLANOU

41. Christos ZAVLANOS
42. Zoi-Theodora MONACHA
43. Evaggelos SOFIOS
44. Anastasia MAVROMATOPOULOU