CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 45145/06
présentée par Ioannis AXIOGLOU et autres
contre la Grèce

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 12 mars 2009 en une chambre composée de :

Nina Vajić, *présidente,*
Christos Rozakis,
Anatoly Kovler,
Khanlar Hajiyev,
Dean Spielmann,
Giorgio Malinverni,
George Nicolaou, *juges,*

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 17 octobre 2006,

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 requérants, Axioglou Ioannis, Zachou Maria, Zachos Michail et Zachou Dimitra, sont quatre ressortissants grecs, nés respectivement en 1929, 1931, 1956 et 1958 et résidant à Larissa. Ils sont représentés devant la Cour par M^e^ I. Horomidis, avocat à Thessalonique. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») est représenté par les délégués de son agent, M. S. Spyropoulos, assesseur auprès du Conseil juridique de l'Etat et M^lle^ S. Trekli, auditrice auprès du Conseil juridique de l'Etat.

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.

Le premier requérant et Theodoros Zachos, époux de la deuxième requérante et père des troisième et quatrième requérants, étaient les propriétaires de deux terrains limitrophes d'une superficie de 9 041,05 m^2 donnant sur la route nationale reliant Athènes à Thessalonique. Ils avaient fait construire sur les terrains précités plusieurs bâtiments qu'ils exploitaient à des fins commerciales. En particulier, ils géraient depuis 1968 une station-service qui offrait, outre la fourniture de carburants, des services de restauration, de lavage et d'entretien des voitures.

Entre 1994 et 2001, l'Etat procéda à des expropriations successives de terrains litigieux aux fins d'aménagement de certains tronçons de la route nationale reliant Athènes à Thessalonique.

Par une décision conjointe n° 1095591/5805/0010/30.08.1994, les ministres des Finances, de l'Environnement et des Travaux publics procédèrent à l'expropriation d'une surface de 230 005 m^2. Le premier requérant et Theodoros Zachos se virent exproprier 260 m^2 de leurs terrains. Par une décision n° 199/1996, le tribunal de première instance de Larissa considéra que, selon la législation en vigueur, ceux-ci ne devaient recevoir aucune indemnité du fait qu'ils devaient être considérés comme avantagés par la construction de la route.

Par une décision conjointe n° 1020894/1170/0010/27.2.1996, les ministres des Finances, de l'Environnement et des Travaux publics procédèrent à une expropriation supplémentaire d'une surface de 8 925 m^2, dont 153 32 m^2 des terrains litigieux.

Par une décision conjointe n° 1008289/980/0010/19.2.2001, les ministres des Finances, de l'Environnement et des Travaux publics procédèrent à une expropriation supplémentaire d'une surface de 18 742,33 m^2. Les terrains litigieux furent entièrement expropriés.

Le 14 novembre 2001, l'Etat demanda au tribunal de première instance de Larissa la fixation du montant provisoire du mètre carré pour l'indemnité d'expropriation. Le 31 janvier 2002, le premier requérant et Theodoros Zachos demandèrent la fixation de l'indemnisation pour les expropriations de 1996 et 2001. Ils sollicitèrent également la fixation d'une indemnité supplémentaire pour la valeur patrimoniale de leur entreprise qui allait cesser d'exister en raison des expropriations en cause.

Le 4 juillet 2002, le tribunal de première instance de Larissa examina conjointement les demandes et fixa le montant unitaire provisoire du mètre carré pour la valeur vénale des terrains expropriés et des bâtiments qui y avaient été construits. Il refusa en outre d'allouer une indemnité pour la valeur patrimoniale de l'entreprise (décision n° 403/2002).

Le 16 septembre 2002, le premier requérant et Theodoros Zachos saisirent la cour d'appel de Larissa d'une demande de fixation du montant définitif du mètre carré pour l'expropriation des terrains en cause. Ils réitérèrent aussi leur demande d'indemnisation pour la valeur patrimoniale de leur entreprise, qui avait cessé d'exister en raison des expropriations litigieuses. Ils affirmaient, en particulier, que leur entreprise fonctionnait depuis trente ans, qu'elle était particulièrement rentable et que sa rentabilité était étroitement liée à son emplacement. Ils notaient d'ailleurs qu'il leur était impossible de transférer leur entreprise à un autre endroit car depuis 1994, date de la première expropriation, aucune somme ne leur avait été versée au titre de l'indemnisation, qui leur aurait permis de faire face aux dépenses de transfert de leur entreprise.

Le 17 octobre 2003, la cour d'appel de Larissa fixa le montant unitaire définitif des terrains. Elle détermina aussi l'indemnité au mètre carré afférente aux installations édifiées sur le terrain exproprié. Selon elle, il s'agissait là d'une indemnisation complète permettant aux requérants de remplacer les biens expropriés par d'autres biens d'égale valeur. En outre, la cour d'appel rejeta la demande des requérants de percevoir 150 000 euros (EUR) pour la perte de la valeur commerciale de l'entreprise (arrêt nº 743/2003).

Le 11 octobre 2004, le premier requérant et Theodoros Zachos se pourvurent en cassation. Ils affirmaient, entre autres, qu'une entreprise possède en soi une valeur patrimoniale, garantie par les articles 1 du Protocole nº 1 et 17 de la Constitution et qu'une indemnité distincte devrait, par conséquent, être prévue lorsque l'expropriation entraîne la cessation d'activité d'une entreprise.

Le 18 avril 2006, la Cour de cassation cassa partiellement l'arrêt attaqué pour défaut de motivation quant à la fixation de la valeur des bâtiments édifiés sur les terrains expropriés et renvoya cette partie de l'affaire devant la cour d'appel, afin qu'elle se prononce par une nouvelle décision suffisamment motivée. Quant au moyen de cassation tiré du refus de la cour d'appel d'allouer une indemnisation pour la valeur patrimoniale de l'entreprise, la Cour de cassation le rejeta définitivement. Elle rappela que, pour l'appréciation de la valeur du bien exproprié, étaient pris en compte, en application de l'article 13 §§ 1 et 2 de la loi 2882/2001, la valeur des biens voisins et similaires ainsi que les recettes générées par le bien exproprié, ce qui incluait en quelque sorte le dommage subi par le propriétaire et résultant de l'expropriation. En revanche, le dommage subi par le propriétaire exproprié n'incluait pas celui résultant de la cessation d'activité de l'entreprise ou de la réduction de la valeur commerciale de celle-ci, car les profits réalisés par l'activité commerciale étaient pris en compte pour la fixation de la valeur du bien (arrêt nº 781/2006, mis au net le 12 juin 2006).

L'arrêt de la Cour de cassation fut mis au net le 12 juin 2006.

Le 16 juillet 2006, Theodoros Zachos décéda. Les deuxième, troisième et quatrième requérants poursuivirent la procédure en leur qualité d'héritiers. Le 25 août 2006, ils furent invités à comparaître à l'audience du 12 janvier 2007 devant la cour d'appel de Larissa.

Par un arrêt n° 148/2007 du 22 février 2007, la cour d'appel fixa l'indemnité totale pour les bâtiments à 210 240 EUR.

A la fin de la procédure, les requérants avaient perçu la somme totale de 412 371,88 EUR.

Une expertise, datée du 17 juin 2008, commanditée par les requérants, évalua l'intégralité de la propriété des requérants – terrain, bâtiments et entreprise – à 709 000 EUR.

B. Le droit interne pertinent

1. La Constitution

L'article 17 de la Constitution dispose :

« 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 déterminée par la loi et toujours moyennant une indemnité préalable complète. Celle-ci doit correspondre à la valeur de la propriété expropriée à la date 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 de la propriété expropriée au jour de l'audience du tribunal sur cette demande.

(...) »

2. Le code d'expropriation des biens immobiliers (loi n° 2882/2001)

Article 13

« 1. L'indemnisation doit être pleine et correspondre à la valeur du terrain exproprié à la date 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 de la propriété expropriée au jour de l'audience du tribunal sur cette demande.

(...)

Les profits tirés de l'exploitation du terrain exproprié ainsi que la valeur vénale des terrains voisins et similaires à celui-ci, telle qu'elle ressort de leur valeur objective et des prix apparaissant dans des contrats de vente des biens immobiliers rédigés au temps de l'annonce de l'expropriation, sont considérés tout particulièrement comme critères pour l'appréciation de la valeur du bien exproprié.

(...)

« 4. En cas d'expropriation d'une partie d'un bien et lorsque la partie restant au propriétaire subit une dépréciation substantielle de sa valeur ou devient inutilisable, le jugement qui fixe l'indemnité détermine aussi l'indemnité spéciale pour cette partie.

Cette indemnité spéciale est versée au propriétaire avec celle pour la partie expropriée. »

Article 25

« Quiconque détient un droit foncier sur des terrains cultivés aux fins d'agriculture, des forêts privées ou terrains urbains qui sont expropriés et occupés légalement suite à la conclusion de l'expropriation, peut solliciter une indemnité à celui qui est chargé des frais de l'expropriation pour le manque de profits allant de l'occupation du terrain à l'encaissement de l'expropriation (...) »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants se plaignent que la procédure litigieuse a connu une durée déraisonnable.

2. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants se plaignent que les juridictions internes ont refusé de leur allouer une indemnité spéciale pour la valeur patrimoniale de l'entreprise fonctionnant sur les terrains expropriés.

EN DROIT

1. Les requérants se plaignent de la durée excessive de la procédure. Ils invoquent l'article 6 § 1 de la Convention dont la partie pertinente se lit ainsi :

« 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. En premier lieu, le Gouvernement soutient que ce grief doit être déclaré irrecevable pour incompatibilité *ratione personae* avec la Convention à l'égard des deuxième, troisième et quatrième requérants. Ceux-ci sont devenus parties à la procédure après le décès de Theodoros Zachos, et notamment après le 25 août 2006, date de leur convocation à l'audience devant la cour d'appel de Larissa. Le décès d'une partie au procès entraînerait l'interruption de la procédure et les héritiers la reprendraient *ab initio*. Ils ne pourraient donc, en théorie, se prétendre victimes qu'à partir de cette date. Toutefois, compte tenu du fait qu'ils se plaignent de la durée de la procédure quant au défaut d'indemnisation pour la valeur commerciale de l'entreprise, il convient de souligner que cette question avait été réglée de manière définitive par la Cour de cassation dans son arrêt du 12 juin 2006. Ils ne pourraient donc pas se prétendre « victimes ».

Les deuxième, troisième et quatrième requérants soulignent que la durée excessive est due au fait que les autorités ont procédé à trois expropriations successives, donnant lieu, au profit de Theodoros Zachos, à certains droits à indemnisation en vertu de l'article 6 § 1 qui s'analysent en des droits de propriété. A la suite du décès de ce dernier, le 17 juillet 2006, ils se sont subrogés dans ces droits.

La Cour relève que sa jurisprudence en la matière, relative à l'intervention de tiers dans des procédures civiles, fait la distinction suivante : lorsque le requérant est intervenu dans la procédure nationale en son nom propre, la période à prendre en considération commence à courir à compter de cette date, alors que, lorsque le requérant se constitue partie au litige en tant qu'héritier, il peut se plaindre de toute la durée de la procédure (voir, *Pandolfelli et Palumbo c.* Italie, 27 février 1992, § 2, série A n° 231-B ; *X c. France*, 31 mars 1992, § 26, série A n° 234-C ; *Antonio Ruocco c. Italie*, n° 34881/97, 27 octobre 1998, non publiée ; *Aldo Tripodi c. Italie*, n° 45078/98, 12 octobre 2000 ; *Ahmet Sadik et autres c. Grèce*, n° 64756/01, 3 février 2005, § 18).

Or, le Gouvernement ne précise pas pour quelle raison une date d'audience avait été fixée et notifiée aux requérants (*Antonio Ruocco c. Italie* précité) si la procédure avait bien été interrompue, comme il le prétend. A cet égard, la Cour note que dans son arrêt du 22 février 2007, la cour d'appel de Larissa a jugé que, comme Theodoros Zachos était décédé, ses héritiers en indivision continuaient légalement la procédure.

Les deuxième, troisième et quatrième requérants étant intervenus dans la procédure en tant qu'héritiers de Theodoros Zachos, ils peuvent se prétendre « victimes » de la durée de toute la procédure.

b. Le Gouvernement soutient que la période de quatre ans et demi entre le 14 novembre 2001, date de la saisine du tribunal de première instance de Larissa, et celle de l'adoption de l'arrêt de la Cour de cassation n'est pas excessive, compte tenu de la complexité de l'affaire et de l'examen de celle-ci par trois degrés de juridiction.

Les requérants soulignent que leur grief se fonde sur le fait que leur propriété a fait l'objet de trois expropriations successives, en 1994, 1996 et 2001. Ceci serait dû à la mauvaise planification de l'opération par les autorités compétentes. L'indemnisation pour ces expropriations aurait été déterminée seulement après la troisième expropriation. Les requérants ont alors dû participer à différentes procédures administratives et judiciaires, du 30 août 1994 au 22 février 2007.

La Cour estime que, dans le présent litige, la période à considérer a débuté le 14 novembre 2001, avec la saisine du tribunal de première instance de Larissa (*Karvountzis c. Grèce*, n° 35172/05, 6 novembre 2008, § 18), et a pris fin le 22 février 2007, avec l'arrêt de la cour d'appel de Larissa statuant sur renvoi. La procédure a donc duré cinq ans et trois mois environ

pour trois degrés de juridiction, dont la cour d'appel, qui a été amenée à statuer une seconde fois du fait du renvoi.

La Cour considère que les requérants n'exposent aucun fait ni argument pouvant mener à la conclusion qu'en l'espèce la durée de la procédure devant les juridictions civiles concernant la fixation de l'indemnité pour l'expropriation de leur bien n'aurait pas répondu à l'exigence du « délai raisonnable ». La durée totale de la procédure d'expropriation ne saurait entrer en ligne de compte, le cas échéant, que sous l'angle de l'article 1 du Protocole nº 1.

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

2. Les requérants se plaignent de ce que l'expropriation litigieuse a fait disparaître toute la valeur commerciale de leur entreprise et a rendu impossible la pérennité de celle-ci. Les travaux publics entrepris en 1997, à la suite de la première expropriation, ont eu pour résultat d'obstruer tout accès de l'entreprise à la route nationale. Or, la valeur patrimoniale de celle-ci était étroitement liée à sa situation en bordure de la route. De plus, il était impossible de financer le transfert de l'entreprise vers un autre endroit, car aucune indemnité n'avait été perçue jusqu'en 2003. Les requérants invoquent l'article 1 du Protocole nº 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 soutient, en premier lieu, que les requérants ne disposent pas d'un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole nº 1. Ceux-ci se plaignent en effet de la perte d'avantages économiques résultant du fonctionnement de la circulation sur la route nationale, et en particulier par les effets de l'accès indirect à cette route. Toutefois, cette perte n'est pas liée à l'expropriation litigieuse mais à la transformation de la route nationale en autoroute. Les requérants ne pouvaient pas avoir une espérance légitime que cet accès direct à la route et les avantages y relatifs dureraient éternellement. En outre, la valeur commerciale d'une entreprise, qui est due à la qualité et au prix de ses produits et de ses services, ne dépendrait pas de la situation géographique de l'entreprise et, en conséquence, ne serait pas affectée par l'expropriation. Le Gouvernement prétend que les requérants ont reçu une indemnité substantielle qui compensait, même si c'était de manière indirecte, la cessation d'activité de l'entreprise.

Les requérants soulignent que l'intégralité de leur propriété a été expropriée, ce qui a eu pour résultat la cessation de l'activité de leur

entreprise. Plus précisément, celle-ci avait déjà cessé de fonctionner depuis la première expropriation, qui portait sur la partie dans laquelle était située la fosse à carburant, la partie restante n'étant pas constructible. Ils soulignent aussi qu'ils n'ont pas soulevé la question de la connexion de la propriété à la nouvelle route, car il ne restait plus du tout de terrain après la troisième expropriation. Les arguments du Gouvernement à ce sujet ne sont donc pas pertinents. Enfin, les autorités auraient procédé récemment à une nouvelle expropriation d'une superficie située à un kilomètre de la propriété des requérants, où ils projettent de construire, pour le compte de l'Etat, une station service avec restaurants et cafés. Ces infrastructures seront louées à des sociétés commerciales qui les exploiteront et verseront un loyer à l'Etat. Il est donc évident que l'Etat a acquis le potentiel commercial de la propriété des requérants en indemnisant seulement le terrain et les bâtiments.

La Cour relève que les requérants disposaient d'un « bien », qui a été l'objet de trois expropriations. Si les deux premières concernaient une partie des terrains litigieux, la dernière les a totalement privés de leur propriété. La Cour ne peut donc que constater qu'il y a eu privation de propriété au sens de la seconde phrase du premier paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1. L'argument du Gouvernement que les requérants peuvent, avec l'indemnité reçue, continuer à exploiter leur commerce ailleurs ne saurait effacer la perte de la propriété intervenue en l'espèce.

La Cour rappelle qu'une ingérence dans le droit au respect des biens, telle l'expropriation litigieuse, doit ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. En particulier, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant une personne de sa propriété (voir, parmi beaucoup d'autres, *Saints monastères c. Grèce*, 9 décembre 1994, § 70, Série A n° 301-A). Cet équilibre est rompu « si la personne concernée a eu à subir « une charge spéciale et exorbitante » (voir, notamment, *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 50, série A n° 98). A ce titre, la Cour a précisé que l'individu exproprié doit en principe obtenir une indemnisation « raisonnablement en rapport avec la valeur du bien » dont il a été privé, même si « des objectifs légitimes « d'utilité publique » (...) peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande » ; elle a ajouté que son contrôle « se borne à rechercher si les modalités choisies excèdent la large marge d'appréciation dont l'Etat jouit en la matière » (*ibidem*, § 54 ; voir également, par exemple, l'arrêt *Saints monastères* précité, § 71).

A cet égard, la Cour estime que, nonobstant la marge d'appréciation de l'Etat, lorsque le bien exproprié est l' « outil de travail » de l' « exproprié », l'indemnité versée n'est pas « raisonnablement en rapport avec la valeur du bien » si, d'une manière ou d'une autre, elle ne couvre pas cette perte spécifique (voir *Lallement c. France*, n° 46044/99, 11 avril 2002, § 18). A

l'appui de cette interprétation de l'article 1 du Protocole, elle rappelle sa maxime selon laquelle « la Convention consiste à protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs » (voir notamment *Artico c. Italie,* 13 mai 1980, § 33, série A nº 37, *Kamasinski c. Autriche,* 19 décembre 1989, § 65, série A nº 168 ; *R.MD. c. Suisse*, 26 septembre 1997, § 52, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV, et *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, § 33 *Recueil* 1998-1).

S'agissant du cas d'espèce, la Cour note que les requérants possédaient une station service offrant aussi des services de restauration, de lavage et d'entretien des voitures. L'expropriation litigieuse a eu pour effet d'empêcher les requérants de poursuivre leur activité sur le terrain exproprié. La Cour ne saurait non plus mettre en doute le fait que la situation en bordure de la route nationale reliant Athènes à Thessalonique était sans doute privilégiée et que la poursuite de l'activité sur un autre terrain risque de s'avérer moins rentable.

Toutefois, la Cour note que l'indemnité d'expropriation fut fixée à 412 371,88 EUR. Or, il s'agit là d'une somme importante qui, *a priori*, ne semble pas déraisonnable. La Cour relève que l'article 13 du code d'expropriation des biens immobiliers prévoit explicitement que les profits tirés de l'exploitation du terrain exproprié sont considérés comme critères pour l'appréciation de la valeur du bien exproprié. De plus, en l'espèce, la Cour de cassation a précisé que, pour l'appréciation de la valeur du bien exproprié, étaient pris en compte la valeur des biens voisins et similaires ainsi que les recettes générées par le bien exproprié, ce qui incluait en quelque sorte le dommage subi par le propriétaire et résultant de l'expropriation. En revanche, le dommage subi par le propriétaire exproprié n'incluait pas celui résultant de la cessation d'activité de l'entreprise ou de la réduction de la valeur commerciale de celle-ci, dans la mesure où les profits réalisés par l'activité commerciale avaient été pris en compte pour la fixation de la valeur du bien.

Dans ces conditions, et vu l'absence d'arbitraire de la part des autorités nationales, la Cour ne saurait substituer sa propre interprétation du droit à celle des juridictions nationales. Eu égard à la marge d'appréciation que l'article 1 du Protocole nº 1 laisse aux autorités (voir, parmi beaucoup d'autres, *Papachelas c. Grèce* [GC], nº 31423/96, § 49, CEDH 1999-II), la Cour considère que l'expropriation litigieuse n'a pas fait peser sur les requérants une charge disproportionnée (*Lido A.E. c. Grèce*, (déc.), nº 41407/06, 8 janvier 2009).

Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention

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

Déclare la requête irrecevable.

Søren Nielsen
Greffier

Nina Vajić
Présidente