CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION PARTIELLE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 52903/99
présentée par Marouso DACTYLIDI
contre la Grèce

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 28 février 2002 en une chambre composée de

M^me^ F. TULKENS, *présidente*,
MM. C.L. ROZAKIS,
G. BONELLO,
M^me^ N. VAJIĆ,
MM. E. LEVITS,
A. KOVLER,
V. ZAGREBELSKY, *juges*,
et de M. S. NIELSEN, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 16 novembre 1999 et enregistrée le 25 novembre 1999,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, M^me^ Marouso Dactylidi, est une ressortissante grecque, née en 1939 et résidant à Athènes. Elle est représentée devant la Cour par M^e^ P. Verbist, avocat au barreau d'Athènes.

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.

La requérante est propriétaire d'une maison sur l'île de Santorin (Cyclades), sise à la commune d'Imeroviglio. Un décret présidentiel du 17 juin 1988 qualifie cette commune de traditionnelle et impose des conditions spécifiques et des limitations de construction dans le but de conserver ce caractère pittoresque. Devant la maison de la requérante passe une ruelle communale d'une largeur d'un mètre vingt, seulement accessible aux piétons. De l'autre côté de la ruelle se trouvent trois terrains acquis par M. entre 1987 et 1991.

Le permis de bâtir n° 2/1987 et les rapports de descente sur les lieux (εκθέσεις αυτοψίας) n^os^ 35/1990 et 33/1990

Le 13 janvier 1987, le bureau d'urbanisme de Thira accorda à M. un permis de bâtir (n° 2/1987), « pour la restauration des enduits et le complément de la façade » d'un bâtiment.

Toutefois, M. procéda à des constructions en violation de ce permis de bâtir. Le 21 juin 1990, suite aux réclamations de la requérante, le bureau d'urbanisme effectua une descente sur les lieux et établit deux rapports (n^os^ 35/1990 et 33/1990), dans lesquels il fut constaté que les constructions litigieuses étaient illégales et devraient être démolies. Les recours exercés par M. contre ces deux rapports furent rejetés par décision de la commission d'examen de constructions illégales, visée par l'article 2 § 4 du décret du 12 juillet 1983, en date du 7 août 1990. Aux termes dudit décret, les constructions illégales doivent être démolies par le propriétaire ou le service de l'urbanisme dans un délai de dix jours à partir de la décision de la commission (voir ci-dessous). Toutefois, à ce jour, les constructions litigieuses n'ont pas été démolies.

Le permis de bâtir n° 329/1989 et les rapports de descente sur les lieux nos 42/1990 et 41/1990

Le 3 juillet 1989, le bureau d'urbanisme de Thira accorda à M. un permis de bâtir (n° 329/1989) pour un étage supplémentaire sur le bâtiment mentionné ci-dessus.

Toutefois, M. procéda à des constructions en violation de ce permis de bâtir. Le 3 juillet 1990, suite aux réclamations de la requérante, le bureau d'urbanisme effectua une descente sur les lieux et établit deux rapports (nos 42/1990 et 41/1990), dans lesquels il fut constaté que les constructions litigieuses étaient illégales et devraient être démolies. Aucun recours n'ayant été exercé contre ces deux rapports, la commission d'examen de constructions illégales ordonna la démolition des constructions en question, par décision du 7 août 1990. A ce jour, les constructions litigieuses n'ont pas été démolies.

Le permis de bâtir n° 19/1990 et les rapports de descente sur les lieux nos 34/1990 et 36/1990

Le 30 janvier 1990, le bureau d'urbanisme de Thira accorda à M. un permis de bâtir (n° 19/1990) pour la reconstruction du rez-de-chaussée et l'addition d'un étage sur un bâtiment.

Toutefois, M. procéda à des constructions en violation de ce permis de bâtir. Le 21 juin 1990, suite aux réclamations de la requérante, le bureau d'urbanisme effectua une descente sur les lieux et établit deux rapports (nos 34/1990 et 36/1990), dans lesquels il fut constaté que les constructions litigieuses étaient illégales et devraient être démolies. Par la suite, la suspension des travaux fut ordonnée.

En décembre 1991, le bureau d'urbanisme procéda à la révision du permis de construire. Le 13 décembre 1991, sans mettre au courant la requérante, le bureau donna à M. la permission de continuer les travaux. Lorsque la requérante en fut informée en mai 1992, elle déposa une demande en révocation de cette permission, laquelle n'a pas abouti.

Le permis de bâtir n° 246/1992 portant révision des permis nos 2/1987, 329/1989 et 19/1990

Le 2 juillet 1992, par acte n° 284/1992, la commission de contrôle architectural (Επιτροπή Αρχιτεκτονικού Ελέγχου) exprima l'avis unanime que M. devrait procéder à la révision de ses permis de bâtir afin de régulariser les constructions litigieuses.

Le 8 juillet 1992, le bureau d'urbanisme délivra le permis de bâtir n° 246/1992 pour la construction d'une terrasse couverte. Les permis

nos 2/1987, 329/1989 et 19/1990 furent révisés « en raison de petites modifications sur les façades », en vertu du même permis.

Le 12 décembre 1994, le bureau d'urbanisme de Thira procéda à la révocation du permis n° 246/1992 ainsi que des révisions des précédents permis de bâtir, tout en laissant en vigueur les permis de bâtir initiaux.

Les procédures devant le Conseil d'Etat

Le 24 août 1992, la requérante saisit le Conseil d'Etat d'un recours en annulation des actes nos 246/1992 et 284/1992. Elle invoquait notamment l'existence de constructions illicites sur les immeubles de M. et contestait la légalité des permis nos 2/1987, 329/1989 et 19/1990. La requérante assortit son recours d'une demande de préférence (αίτηση προτιμήσεως), pour que l'affaire soit examinée le plus vite possible. L'audience fut fixée au 2 février 1993 et reportée par la suite à douze reprises.

Le 26 octobre 1999, par arrêt n° 3326/1999, le Conseil d'Etat rejeta le recours de la requérante. S'agissant de l'acte n° 246/1992, le Conseil d'Etat considéra que « les actes attaqués [portant révision des permis de construire nos 2/1987, 329/1989 et 19/1990] ne concernent pas la légalisation des constructions illégales et qu'en tout état de cause, l'existence de constructions illégales ne saurait empêcher la délivrance d'un permis de construire ou d'un acte de révision pour d'autres parties de l'immeuble ». Dès lors, le Conseil d'Etat estima que les rapports de descente sur les lieux, invoqués par la requérante à l'appui de son recours, étaient sans rapport avec la légalité des actes attaqués. Par ailleurs, le Conseil d'Etat nota que les autres moyens invoqués par la requérante concernaient la légalité des permis nos 2/1987, 329/1989 et 19/1990. Or, ces moyens étaient irrecevables, puisqu'ils sollicitaient un examen incident d'actes administratifs individuels, ce qui serait contraire à la loi. A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat nota que le recours en annulation dont il était saisi ne saurait être considéré comme visant également lesdits permis, puisque l'intéressée n'avait pas respecté à cet égard le délai prévu par la loi.

S'agissant de l'acte n° 284/1992, le Conseil d'Etat considéra que celui-ci était un avis sans caractère exécutoire et ne pouvait donc faire l'objet d'un recours en annulation.

Entre-temps, le 14 avril 1995, M. saisit également le Conseil d'Etat d'un recours en annulation des actes de révocation du permis n° 246/1992 et des révisions des permis nos 2/1987, 329/1989 et 19/1990. La requérante intervint dans la procédure.

Le 26 octobre 1999, par arrêt n° 3325/1999, le Conseil d'Etat fit droit au recours de M. et annula les actes attaqués.

Les autres démarches entreprises par la requérante

La requérante continua à entreprendre des démarches auprès des services compétents aux fins de la démolition.

Elle dénonça également le danger d'écroulement causé par les constructions de M. Suite à ses multiples réclamations, une enquête administrative sous serment fut ordonnée par le ministère de l'Environnement. Le 3 mars 1993, l'expert nommé aboutit à la conclusion que « l'Etat doit prendre des mesures immédiates et efficaces afin de faire face à ces problèmes ».

Par la suite, la requérante dénonça à plusieurs reprises l'inertie des autorités compétentes.

Le 13 juin 1994, le ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics envoya une lettre au bureau de l'urbanisme de Thira, lui ordonnant de procéder à tous les actes nécessaires (révocation des permis de construire, imposition d'amendes, démolitions) afin de régulariser la situation.

Le 20 septembre 1995, le bureau d'urbanisme de Thira, dans un rapport adressé au ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics, se justifiait de ne pas avoir procédé à la démolition des constructions litigieuses en raison de l'absence d'une équipe de démolition.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

Article 2 § 1 du décret présidentiel du 12 juillet 1983

L'article 2 § 1 du décret présidentiel du 12 juillet 1983 *« relatif à la procédure de qualification et de démolition de nouvelles constructions illégales »* prévoit que tout intéressé peut déposer un recours contre le rapport de descente sur les lieux. Ce recours est examiné par une commission qui décide dans un délai de dix jours à compter du dépôt du recours. La décision de la commission est définitive. Si la commission rejette le recours, la démolition doit être exécutée dans un délai de dix jours (article 2 § 4 du décret).

Article 105 du loi d'accompagnement (Εισαγωγικός νόμος) du code civil

« L'Etat est tenu à réparer le dommage causé par les actes illégaux ou omissions de ses organes lors de l'exercice de la puissance publique, sauf si l'acte ou l'omission ont eu lieu en méconnaissance d'une disposition existante et destinée à servir l'intérêt public. La personne fautive est solidairement responsable, sous réserve des dispositions spéciales sur la responsabilité de ministres.»

Cet article établit le concept d'acte dommageable spécial de droit public, créant une responsabilité extra-contractuelle de l'Etat. Cette responsabilité

résulte d'actes ou omissions illégaux. Les actes concernés peuvent être, non seulement des actes juridiques, mais également des actes matériels de l'administration, y compris des actes non exécutoires en principe (Kyriakopoulos, *Commentaire du code civil*, article 105 de la loi d'accompagnement du code civil, n° 23; Filios, *Droit des contrats*, partie spéciale, volume 6, responsabilité délictueuse 1977, par. 48 B 112; E. Spiliotopoulos, *Droit administratif*, troisième édition, par. 217; arrêt n° 535/1971 de la Cour de cassation; *Nomiko Vima*, 19e année, p. 1414; arrêt n° 492/1967 de la Cour de cassation ; *Nomiko Vima*, 16e année, p. 75).

La recevabilité de l'action en réparation est soumise à une condition : la nature illégale de l'acte ou de l'omission.

Article 24 § 2 de la Constitution

> « L'aménagement du territoire, la formation, le développement, l'urbanisme et l'extension des villes et des régions à urbaniser, en général, sont placés sous la réglementation et le contrôle de l'Etat, dans le but d'assurer la fonctionnalité et le développement des agglomérations et les meilleures conditions de vie possibles. »

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaint de l'équité et de la durée de la procédure devant le Conseil d'Etat.

2. Invoquant l'article 13 de la Convention, la requérante se plaint en outre de ne pas disposer en droit grec d'un recours effectif pour faire valoir ses droits et obtenir la démolition des constructions litigieuses.

3. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, la requérante se plaint enfin d'une atteinte à son droit au respect de ses biens.

EN DROIT

1. La requérante se plaint de l'équité de la procédure qu'elle a engagée devant le Conseil d'Etat. Elle affirme tout d'abord que le procès eut lieu sans que l'administration dépose un rapport détaillé contenant ses positions, comme l'exige la loi. Par ailleurs, elle soutient que le Conseil d'Etat a interprété et appliqué la législation pertinente de façon erronée et lui reproche d'avoir rendu un arrêt qui n'était pas suffisamment motivé et qui ne répondait pas à tous ses arguments. Elle invoque l'article 6 § 1 de la Convention, dont les parties pertinentes sont ainsi libellées :

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

Le Gouvernement soutient que l'article 6 ne serait pas applicable aux procédures administratives en question, qui porteraient sur des intérêts légitimes et non sur des droits civils au sens de l'article 6 de la Convention. En demandant au juge administratif l'annulation du permis de construire accordé à son voisin, la requérante n'a pas fait valoir un intérêt personnel exclusif, c'est-à-dire un « droit civil» au regard de sa propriété, mais un simple « intérêt légitime », c'est-à-dire une position individuelle protégée de façon indirecte et subordonnée au respect de l'intérêt public. Cela ressortirait clairement de l'arrêt n° 3326/1999 du Conseil d'Etat, qui considéra que les actes attaqués ne concernaient pas la légalisation des constructions illégales visées par la requérante.

La requérante s'oppose à cette thèse.

La Cour rappelle en premier lieu que la notion de « droits et obligations de caractère civil » ne doit pas s'interpréter par simple référence au droit interne de l'état défendeur. L'article 6 § 1 s'applique indépendamment de la qualité des parties, comme de la nature de la loi régissant la contestation et de l'autorité compétente pour trancher (voit, entre autres, l'arrêt Allan Jacobsson c. Suède du 25 octobre 1989, série A, n° 163, § 72).

La Cour rappelle ensuite que l'article 6 § 1 joue dès lors que l'action a un objet « patrimonial » et se fonde sur une atteinte alléguée à des droits eux aussi patrimoniaux ou que son issue est déterminante pour des droits et obligations de caractère privé (arrêt Ortenberg c. Autriche du 25 novembre 1994, série A 295-B, § 28).

La Cour observe que la requérante a introduit son recours devant le Conseil d'Etat en vue de faire annuler le permis de construire relatif à un immeuble, qui risquait de limiter la vue de sa propriété et d'altérer le caractère pittoresque du quartier. Ce faisant, elle voulut éviter une atteinte à ses droits patrimoniaux, car elle estimait que les constructions illicites de l'immeuble avoisinant sa propriété en compromettrait la jouissance et en réduirait la valeur marchande.

Compte tenu du lien étroit existant entre la procédure engagée par l'intéressée et les répercussions de l'issue de ladite procédure sur sa propriété, la Cour considère que la contestation de la requérante avait pour objet un droit de caractère civil (voir *Antonetto c. Italie* (déc.), n° 15918/89, 16.12.1999).

Dans ces circonstances, cette exception du Gouvernement ne saurait être retenue.

Quant au fond, la Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante reflétant un principe lié à la bonne administration de la justice, les décisions judiciaires doivent indiquer de manière suffisante les motifs sur lesquels elles se fondent. L'étendue de ce devoir peut varier selon la nature de la

décision et doit s'analyser à la lumière des circonstances de l'espèce (voir les arrêts Ruiz Torija et Hiro Balani c. Espagne du 9 décembre 1994, série A n^{os} 303-A et 303-B, p. 12, § 29, et pp. 29-30, § 27 ; Higgins et autres c. France du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, p. 60, § 42). Si l'article 6 § 1 oblige les tribunaux à motiver leurs décisions, cette obligation ne peut se comprendre comme exigeant une réponse détaillée à chaque argument (voir, entre autres, *Garcia Ruiz c. Espagne* [GC], n° 30544/96, § 26, ECHR-I).

A la lumière de ce qui précède, la Cour constate que le Conseil d'Etat a répondu de manière suffisamment détaillée aux moyens soulevés par la requérante. Celle-ci n'est donc pas fondée à soutenir que l'arrêt n° 3326/1999 rendu par cette juridiction péchait par manque de motivation.

Pour autant que le grief de la requérante puisse être compris comme visant l'appréciation des preuves et le résultat de la procédure menée devant le Conseil d'Etat, la Cour rappelle que l'application et l'interprétation du droit interne sont en principe réservées à la compétence des juridictions nationales. Aux termes de l'article 19 de la Convention, la Cour a pour seule tâche d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les États contractants. En particulier, il ne lui appartient pas de connaître des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par une juridiction, sauf si et dans la mesure où elles pourraient avoir porté atteinte aux droits et libertés sauvegardés par la Convention (voir l'arrêt *Garcia Ruiz* précité, § 28).

Or dans le cas d'espèce, 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 la requérante a pu présenter tous les arguments pour la défense de sa 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 cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention, et doit être rejetée conformément à l'article 35 § 4.

2. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaint en outre de la durée des deux procédures engagées devant le Conseil d'Etat.

La Cour estime, à la lumière des critères dégagés par sa jurisprudence en matière de « délai raisonnable », et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, que ce grief doit faire l'objet d'un examen au fond.

3. La requérante se plaint de ne pas disposer en droit grec d'un recours effectif pour faire valoir ses droits et obtenir la démolition des constructions litigieuses. Elle invoque l'article 13 de la Convention, ainsi libellé :

> « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors

même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

Le Gouvernement affirme qu'à supposer même que l'administration soit tenue de procéder aux démolitions sollicitées, les constructions litigieuses du voisin de la requérante ne violent aucun droit de celle-ci. Par conséquent, l'inexécution des décisions administratives en question ne saurait être considérée comme créant dans le chef de la requérante un droit à un recours effectif devant une instance nationale au sens de l'article 13 de la Convention.

La requérante combat les thèses avancées par le Gouvernement.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

4. La requérante se plaint enfin d'une atteinte à ses droits patrimoniaux. En particulier, elle affirme que le fait de ne pas pouvoir obtenir la démolition des constructions litigieuses, la prive de la vue dont elle jouissait auparavant et réduit la valeur marchande de sa propriété. Elle invoque l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

« 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. »

Toutefois, la Cour n'est pas appelée à se prononcer sur le point de savoir si les faits présentés par la requérante relèvent de l'apparence d'une violation de cette disposition.

En effet, la Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes. A cet égard, elle souligne que la règle reprise dans cette disposition impose aux personnes désireuses d'intenter contre l'Etat une action devant un organe judiciaire ou arbitral international l'obligation d'utiliser auparavant les recours qu'offre le système juridique de leur pays. Les Etats n'ont donc pas à répondre de leurs actes devant un organisme international avant d'avoir eu la possibilité de redresser la situation dans leur ordre juridique interne. Pour que l'on puisse considérer qu'il a respecté la règle, un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il

allègue (voir, entre autres, l'arrêt Assenov et autres c. Bulgarie du 28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII, p. 3286, § 85).

En l'espèce, la Cour note que la requérante a omis de saisir les tribunaux administratifs d'une action en réparation fondée sur l'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil. La requérante prétend qu'une telle action ne serait pas suffisante pour la protection de sa propriété, compte tenu notamment de l'article 24 § 2 de la Constitution qui, d'après elle, impose la démolition même des constructions litigieuses.

La Cour ne saurait souscrire à cette thèse. Dans les affaires d'expropriation, où l'on se trouve face à une privation totale de propriété, elle a toujours considéré qu'une action en réparation constitue un recours efficace, à moins qu'elle ne soit manifestement dépourvue de toute chance de succès (voir N^{os} 24962/94, 25370/94 et 26303/95, déc. 1.7.96, DR 86 p. 83). Cette règle doit s'appliquer *a fortiori* dans le cas d'espèce, où la requérante n'a pas pour autant été privée de sa propriété et où la nature illégale de l'omission de l'administration, seule condition de recevabilité du recours en question, n'est pas mis en doute.

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

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

Déclare recevables, tous moyens de fond réservés, le grief tiré de la durée des deux procédures engagées devant le Conseil d'Etat, ainsi que le grief tiré de l'absence d'un recours permettant de contester l'omission de l'administration de procéder à la démolition des constructions litigieuses ;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

Søren NIELSEN
Greffier adjoint

Françoise TULKENS
Présidente