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° 11325/06
présentée par Panagiotis KANELLOPOULOS et
Vassilios KANELLOPOULOS
contre la Grèce

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant le 10 avril 2007 en une chambre composée de :

MM. L. LOUCAIDES, *président,*
C.L. ROZAKIS,
Mme N. VAJIĆ,
M. A. KOVLER,
Mme E. STEINER,
MM. K. HAJIYEV,
S.E. JEBENS, *juges,*

et de M. S. NIELSEN, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 13 mars 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, MM. Panagiotis Kanellopoulos et Vassilios Kanellopoulos, sont des ressortissants grecs, résidant à Pyrgos (Péloponnèse). Ils sont frères. Ils sont représentés devant la Cour par Me P. Miliarakis, avocat au barreau d'Athènes.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Les requérants sont propriétaires indivis d'un terrain de 7 642 m² sis dans la ville de Pyrgos. A l'origine de la présente requête se trouve l'expropriation d'une partie de ce terrain en 1940, en application d'un nouveau plan d'urbanisme. En 1973, la propriété des requérants fut à nouveau partiellement bloquée.

Le 24 septembre 2004, les requérants saisirent le tribunal administratif de Pyrgos d'un recours en annulation contre le refus tacite de l'administration de lever les mesures d'expropriation qui pesaient sur leur terrain.

Le 30 septembre 2005, le tribunal fit droit au recours et ordonna à l'administration de modifier le plan d'alignement de la région pour permettre le déblocage du terrain litigieux (décision n° 290/2005).

Par la suite, le 31 janvier 2006, les requérants demandèrent un permis de construire auprès de la préfecture.

Le 2 mars 2006, le préfet adjoint rejeta cette demande, au motif qu'aucune côte du terrain n'avait la surface de vue minimale (15 m) sur une voie publique. En particulier, le préfet adjoint nota qu'en raison du plan d'alignement en vigueur depuis 1940, aucune voie publique n'avait été tracée dans le quartier et que la municipalité « n'avait encore rien fait pour modifier la situation ». Il ajouta ce qui suit :

> « En ce qui concerne la décision n° 290/2005 du tribunal administratif de Pyrgos, celle-ci ne change pas *per se* les données juridiques, factuelles et urbanistiques qui sont en vigueur à ce jour, car, pour modifier le plan d'alignement sur l'endroit précis, il faut d'abord que le préfet prenne l'acte administratif nécessaire, ce qui n'a pas encore été fait ; nous ne savons pas non plus si et quand [cet acte sera pris], puisque nous ignorons, entre autres, l'avis de la municipalité qui, de toute façon, a le droit « d'imposer à nouveau » l'expropriation levée (...) »

B. Le droit et la pratique internes pertinents

Selon l'article 95 § 5 de la Constitution hellénique, telle que modifiée en avril 2001, « l'administration est obligée de se conformer aux arrêts de justice ».

Entrent également en ligne de compte les dispositions suivantes de la loi d'accompagnement (*Εισαγωγικός Νόμος*) du code civil :

Article 104

« L'Etat est responsable conformément aux dispositions du code civil relatives aux personnes morales, des actes ou omissions de ses organes concernant des rapports de droit privé ou son patrimoine privé. »

Article 105

« 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 destinée à servir l'intérêt public. La personne fautive est solidairement responsable, sous réserve des dispositions spéciales sur la responsabilité de ministres. »

Article 106

« Les dispositions des deux articles précédents s'appliquent aussi en matière de responsabilité de communes ou des autres personnes de droit public pour le dommage causé par les actes ou omissions de leurs organes. »

L'article 105 de la loi d'accompagnement du code civil établit le concept d'acte dommageable spécial de droit public, créant une responsabilité extracontractuelle de l'Etat. Cette responsabilité résulte d'actes ou omissions illégaux ayant causé un préjudice matériel ou moral à l'administré. 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).

Aux termes de l'article 19 de la loi n° 1868/1989, l'action en dommages-intérêts devant les juridictions administratives est un recours indépendant par rapport au recours en annulation ou tout autre recours contre l'acte ou l'omission administratifs dont découle l'obligation éventuelle d'indemnisation ; elle peut donc être exercée de façon autonome au choix de l'intéressé. Puisque la nature illégale de l'acte ou de l'omission est l'une des conditions de recevabilité de l'action en réparation, le tribunal administratif saisi d'une telle action examine aussi la légalité de l'acte ou de l'omission administratifs incriminés, à condition que celle-ci ne soit pas déjà examinée avec force de chose jugée dans le cadre d'une autre procédure.

Il existe une abondante jurisprudence des tribunaux internes au sujet de l'action en dommages-intérêts. Selon cette jurisprudence, si un terrain affecté à la construction d'un ouvrage d'utilité publique demeure bloqué pendant une longue période sans que l'administration ne procède à son expropriation formelle moyennant une indemnité, le propriétaire concerné peut demander le déblocage de son bien, ainsi qu'une indemnisation pour le dommage subi (voir, par exemple, tribunal administratif de Thessalonique, décision n° 2839/1991). De même, si l'administration bloque un terrain au–delà du délai raisonnable, le propriétaire affecté peut demander une indemnité pour le dommage subi en raison du blocage illégal de son bien et de la privation de son usage (voir, par exemple, tribunal administratif de Kalamata, décision n° 104/2003). Enfin, si l'administration occupe illégalement un terrain, le propriétaire peut demander, outre la restitution de son bien, une indemnité pour la privation de l'usage de son terrain (voir, par exemple, tribunal de grande instance de Rhodes, décision n° 35/2004).

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, combiné avec les articles 13 et 17, les requérants se plaignent que l'administration refuse de se conformer à la décision n° 290/2005 du tribunal administratif de Pyrgos. Ils affirment qu'ils ne disposent d'aucune voie de recours pour obliger les autorités nationales à prendre les mesures nécessaires afin de débloquer concrètement leur propriété.

2. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants se plaignent que leur propriété a été bloquée de façon illégale pendant 66 ans et que, pendant cette période, leur terrain était inutilisable du point de vue urbanistique, en perdant ainsi toute sa valeur. Ils ajoutent que même à l'heure actuelle ils ne peuvent pas construire sur leur terrain et se plaignent de n'avoir reçu aucune indemnité pour les ingérences subies.

EN DROIT

1. Les requérants se plaignent, sous l'angle des articles 6 § 1, 13 et 17 de la Convention, que les autorités nationales refusent de se conformer à la décision n° 290/2005 du tribunal administratif de Pyrgos, en portant ainsi atteinte à leur droit à une protection judiciaire effective de leurs droits de caractère civil. La Cour examinera ce grief uniquement sous l'angle des articles 6 § 1 et 13 de la Convention. Les parties pertinentes de l'article 6 § 1 de la Convention 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 (...) »

L'article 13 de la Convention se lit comme suit :

« 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. »

En l'état actuel du dossier, la Cour ne s'estime pas en mesure de se prononcer sur la recevabilité de ce grief et juge nécessaire de communiquer cette partie de la requête au gouvernement défendeur conformément à l'article 54 § 2 b) de son règlement.

2. Les requérants se plaignent d'une ingérence à leur droit au respect de leurs biens. 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. »

La Cour note que le grief des requérants sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 peut s'analyser en deux volets : le premier concerne les ingérences infligées à leur propriété depuis 1940 et jusqu'à la décision n° 290/2005 du tribunal administratif de Pyrgos qui ordonna son déblocage ; le second résulte du fait que l'administration n'aurait pas à ce jour concrètement levé l'expropriation litigieuse.

Pour ce qui est du premier volet du grief, la Cour rappelle que la Grèce a ratifié le droit de recours individuel le 20 novembre 1985. Par conséquent, les faits antérieurs à cette date se trouvent en dehors de sa compétence *ratione temporis*. Toutefois, la Cour pourrait les prendre en considération dans l'appréciation de la situation des requérants postérieure à cette date (voir *Satka et autres c. Grèce*, n° 55828/00, § 46, 27 mars 2003).

La Cour relève en effet que durant la période incriminée les intéressés se sont trouvés dans l'impossibilité d'exploiter leur bien, ayant donc à supporter une charge substantielle. Toutefois, la Cour estime que ceux-ci auraient dû d'abord saisir les tribunaux administratifs d'une action en réparation fondée sur les articles 105 et 106 de la loi d'accompagnement du code civil. En effet, la jurisprudence interne accepte explicitement que si l'administration bloque un terrain au-delà du délai raisonnable, le propriétaire affecté peut demander une indemnité pour le dommage subi. Lors de l'examen de cette demande, les tribunaux saisis procèdent à leur initiative au contrôle de la légalité de l'acte administratif visé.

Or, en l'occurrence, les intéressés se sont contentés d'une demande tendant seulement à l'annulation du refus de l'administration de lever la charge pesant sur leur propriété. Autrement dit, de par sa nature même, le recours en annulation exercé ne comportait pas de demande d'indemnisation et ne pouvait qu'aboutir à l'annulation de l'acte administratif visé, comme ce fut d'ailleurs le cas en l'espèce. Ainsi, même si la décision n° 290/2005 du tribunal administratif avait été exécuté dans les plus brefs délais, l'Etat n'aurait pas pour autant réparé le préjudice que le blocage de leur propriété pendant une longue période a pu causer aux requérants, tout simplement parce qu'il ne fut jamais saisi d'une telle demande.

Les requérants ne sauraient donc reprocher aux autorités nationales de ne pas les avoir indemnisés pour la privation d'usage et d'exploitation de leur propriété pendant une longue période, parce qu'eux-mêmes ne leur ont pas donné l'occasion de redresser la situation dont ils se plaignent actuellement devant la Cour (voir parmi beaucoup d'autres, *Roussakis et autres c. Grèce* (déc.), n° 15945/02, 8 janvier 2004 ; *Amalia S.A. et Koulouvatos S.A. c. Grèce* (déc.), n° 20363/02, 28 octobre 2004 ; *Galatalis c. Grèce* (déc.), n° 36251/03, 12 mai 2005).

Pareille conclusion vaut également pour le second volet du grief, visant la période qui a suivi la décision n° 290/2005 du tribunal administratif de Pyrgos. Rappelant au préalable que la question de savoir si le comportement de l'administration peut s'interpréter comme un refus d'exécuter la décision susmentionnée n'est pas encore tranchée, la Cour note en tout cas que si les requérants s'estiment victimes d'une inertie injustifiée de la part de l'administration, ils doivent demander réparation, en se fondant toujours sur les articles 105 et 106 de la loi d'accompagnement du code civil. A cet égard, la Cour a déjà eu l'occasion de constater que l'action en dommages-intérêts prévue par les dispositions susmentionnées constitue un recours disponible et adéquat, au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, pour se plaindre des répercussions financières que peut avoir le refus de l'administration de se conformer à un arrêt de justice (voir, parmi beaucoup d'autres, *Manolis c. Grèce*, n° 2216/03, §§ 30-32, 19 août 2005 ; *Beka-Koulocheri c. Grèce*, n° 38878/03, §§ 27-29, 6 juillet 2006 ; *Kakamoukas et autres c. Grèce* (déc.), n° 38311/02, 24 mars 2005).

La Cour réitère à cet égard qu'à l'issue de la procédure litigieuse, les requérants n'ont obtenu aucune créance financière contre l'Etat et qu'il ne s'agit donc pas en l'occurrence de les obliger à engager une nouvelle procédure pour obtenir satisfaction, ce qui serait certes inopportun (voir, *a contrario*, *Metaxas c. Grèce*, n° 8415/02, § 19, 27 mai 2004 ; *Karahalios c. Grèce* (déc.), n° 62503/00, 26 septembre 2002). Autrement dit, il ne s'agit pas d'obliger les requérants à entamer un nouveau cycle de procès pour reconfirmer l'obligation de l'administration à lever la charge pesant sur leur terrain ou pour obtenir le remboursement d'une somme d'argent ou d'une autre valeur patrimoniale dont ils seraient déjà reconnus titulaires, mais

d'exercer une action indemnitaire pour tenter de faire naître, le cas échéant, un droit de réparation pour le retard accusé dans l'exécution d'un arrêt qui, la Cour le souligne, se limitait à l'annulation d'un acte administratif (*Kosmidis et autres c. Grèce* (déc.), n° 32141/04, 24 octobre 2006).

Au vu de ce qui précède, la Cour estime que les requérants n'ont pas fait usage des voies de recours que met à leur disposition le droit grec pour obtenir le redressement de leur grief au niveau interne.

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,

Ajourne l'examen du grief tiré du refus de l'administration de se conformer à la décision n° 290/2005 du tribunal administratif de Pyrgos (articles 6 § 1 et 13 de la Convention) ;

Déclare la requête irrecevable pour le surplus.

Søren NIELSEN
Greffier

Loukis LOUCAIDES
Président