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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête n° 46715/13
Athanasios KAVGALAKIS
contre la Grèce

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 2 juillet 2019 en un comité composé de :

Aleš Pejchal, *président,*
Tim Eicke,
Jovan Ilievski, *juges,*

et de Renata Degener, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 17 juillet 2013,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Athanasios Kavgalakis, est un ressortissant grec né en 1936 et résidant à Athènes. Il a été représenté devant la Cour par Me I. Mantzouranis et Me V. Chirdaris, avocats exerçant à Athènes.

2. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») a été représenté par le délégué de son agent, M. K. Georgiadis, assesseur au Conseil juridique de l'État.

A. Les circonstances de l'espèce

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

4. Le 14 juin 2000, des ingénieurs de l'Office national des forêts de Kapandriti effectuèrent une inspection dans une zone de 3 870 m² au lieu-dit Schinias.

5. Dans leur rapport du 3 juillet 2000, ils indiquèrent que vers la fin du mois de novembre 1999, le requérant avait procédé, à l'intérieur de cette

zone, à la construction d'un bâtiment sur des fondations en béton sans disposer d'une autorisation des autorités forestières. Cette zone faisait partie d'une zone plus grande de 5 000 m² déjà clôturée et qui contenait, à la date de l'inspection, une trentaine de pins. Le rapport précisait que cette zone provenait de la parcellisation d'une forêt de 5 150 ares en parcelles de 50 ares environ, en application d'une décision du ministre de l'Agriculture, du 11 octobre 1956, mais qui avait été révoquée le 14 septembre 1983 par une nouvelle décision du ministre de l'Agriculture. Le rapport relevait, en outre, que des photos aériennes prises en 1938 et 1962 démontraient que la zone litigieuse était couverte à 60% de broussailles et que d'autres photos aériennes prises en 1978 démontraient qu'elle était couverte à 80% par des pins. Des photos aériennes prises en 1987 faisaient apparaître la même situation qu'en 1978 mais à un pourcentage de couverture de 60%. Enfin, le rapport précisait qu'une carte du service géographique de l'Armée indiquait le zone plus étendue incluant le terrain du requérant comme zone forestière.

6. Par une décision du 10 juillet 2000, l'ingénieur de l'Office national des forêts de Megara invita le requérant à démolir les constructions illégales. Sur le fondement de cette décision, le Secrétaire général de la Région de l'Attique édicta, le 20 novembre 2001, un ordre de démolition.

1. La procédure devant les juridictions administratives

7. Le requérant introduisit un recours contre cet ordre devant le président du tribunal administratif d'Athènes que celui-ci rejeta par une décision n° 1377/2002, du 30 août 2002. La décision soulignait que la qualification dans les actes de propriété d'une étendue comme « terrain constructible », ainsi que la situation qui s'était créée dans le secteur avec des constructions ne pouvaient avoir aucune incidence sur la nature forestière de cette étendue. Se référant à la jurisprudence du Conseil d'État, elle soulignait aussi que la protection des forêts était établie sans limitation temporelle dans le passé et ne pouvait pas être entravée par une catastrophe ou une déforestation illégale.

8. Par un arrêt n° 3215/2011, rendu le 12 octobre 2011 et mis au propre le 7 février 2013, le Conseil d'État rejeta l'appel du requérant contre la décision n° 1377/2002.

9. Le Conseil d'État considéra que l'ordre de démolition était suffisamment motivé car la nature et le pourcentage de la végétation ressortait clairement du rapport d'inspection du 3 juillet 2000 et de l'interprétation des photos aériennes prises les années 1938, 1962, 1978 et 1987. Le rapport d'expertise produit par le requérant, et qui était fondé sur l'usage urbaine du secteur plus étendu, ne suffisait pas à ébranler les motifs de la décision de première instance. Le Conseil d'État releva, en outre, que l'Office national des forêts de Kapandriti, qui se référait tant au rapport d'inspection précité qu'aux décisions du ministre de l'Agriculture des

11 octobre 1956 et 14 septembre 1983, confirmait la nature forestière du secteur.

10. Quant au moyen du requérant selon lequel la zone plus étendue, qui incluait le terrain, était le résultat d'une parcellisation légale et avait ainsi perdu son caractère forestier, le Conseil d'État souligna que la décision du 11 octobre 1956 du ministre de l'Agriculture autorisait la parcellisation de la forêt mais précisait expressément que celle-ci devait se faire en parcelles d'une superficie non moindre de 50 ares chacune et que la forêt devait être incessamment préservée.

11. Le Conseil d'État rejeta le moyen tiré de la violation du principe de la sécurité juridique (du fait qu'un bâtiment existait déjà depuis 1970 sans que l'administration ait à un moment quelconque contesté la légalité de sa construction) au motif que l'administration avait une compétence liée pour émettre un acte ordonnant la démolition des constructions érigées dans une zone forestière. La décision du 27 janvier 1978 de la Direction d'urbanisme de la préfecture de l'Attique, qui avait exclu de la démolition le bâtiment construit par un ancien propriétaire, concernait un bâtiment d'une superficie de 121 m², alors que l'ordre de démolition visait un bâtiment de 225 m² et, pour cette raison, il n'y avait pas identité avec le bâtiment illégal de 121 m² qui aurait été exclu de la démolition.

2. La procédure devant les juridictions civiles

12. Le requérant et son épouse en leur qualité d'usufruitiers du terrain litigieux, et la fille de ceux-ci, ayant la nue-propriété du terrain, saisirent les juridictions civiles afin de faire reconnaître leurs droits.

13. Par un jugement n° 4143/2013, le tribunal de première instance d'Athènes, siégeant en formation de juge unique, reconnut que le terrain fut acquis par les demandeurs par usucapion, en raison de la nature forestière de celui-ci.

14. Le requérant et l'État introduisirent un appel contre ce jugement devant la cour d'appel d'Athènes. Le requérant soutenait que le tribunal de première instance avait considéré de manière erroné que le terrain litigieux était partie d'une forêt.

15. Par l'arrêt n° 4790/2014, la cour d'appel d'Athènes, siégeant en formation de juge unique, confirma le jugement de première instance. La cour d'appel reconnut que le requérant avait acquis le terrain par usucapion. Elle releva, par ailleurs, à titre incident, que le terrain litigieux, qui contenait une trentaine des pins, constituait depuis 1836 une forêt, et plus précisément, était partie de la forêt des pins de Schinias.

16. Le 11 mai 2015, l'État se pourvu en cassation contre l'arrêt de la cour d'appel, mais par un arrêt n° 1722/2017, la Cour de cassation rejeta le pourvoi.

3. Les amendes infligées au requérant

17. De 2002 à 2018, l'Office des forêts de Kapandriti infligea au requérant quinze amendes d'un montant total de 892 035,83 euros pour refus de se conformer à l'ordre de démolition de la maison construite sur le terrain litigieux.

4. Les éléments sur lesquels le requérant se fonde pour alléguer la constructibilité de son terrain

18. Le requérant allègue que son terrain faisait depuis toujours partie d'une zone qui n'était jamais forestière et qui appartenait à des particuliers. Il invoque les documents et faits suivants :

– quatre rapports d'expertise datant des 23 décembre 2002, 15 septembre 2005, 15 mai 2011 (ordonné par le tribunal de première instance d'Athènes) et 19 novembre 2011 (commentant celle du 15 mai 2011) ;

– une décision du 1er juin 1954 du ministre de l'Agriculture qui avait autorisé la vente des parties d'une zone incluant le terrain litigieux ;

– une décision du 11 octobre 1956 du ministre de l'Agriculture qui accordait au propriétaire du terrain de l'époque un permis de parcellisation d'une forêt de 5 150 ares en parcelles de 50 ares environ et prévoyait la possibilité d'y construire ;

– les contrats d'acquisition du terrain no 15504 du 8 août 1961 et no 12104 du 27 août 1971 qui faisaient une référence expresse à la constructibilité du terrain et décrivaient les limitations à celle-ci ;

– le contrat de don parental du 2 novembre 1993, par lequel le requérant a cédé la nue-propriété du terrain à sa fille, établi par notaire, et qui décrivait le terrain comme constructible ;

– la construction sur ce terrain par un propriétaire antérieur d'un bâtiment de 121 m² lequel avait été exclu de la démolition en application d'une décision no 8295/1978, du 27 janvier 1978, de la Direction de l'urbanisme de la préfecture de l'Attique, décision qui ne fut jamais révoquée ;

– le fait que la Direction de la Politique de l'aménagement du territoire et de l'environnement de l'Attique orientale l'avait informé, par une lettre du 18 juin 2001, qu'un permis de construire n'était pas exigé pour la rénovation du bâtiment de 121 m² existant sur le terrain ;

– le fait que depuis plus de trente ans, le secteur plus étendu qui incluait sa propriété constituait une agglomération comprenant beaucoup de résidences.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

19. L'article 24 § 1 de la Constitution prévoit :

« La protection de l'environnement naturel et culturel constitue une obligation de l'État et un droit pour chacun. L'État est obligé de prendre des mesures spéciales,

préventives ou répressives pour protéger l'environnement conformément au principe de durabilité. La loi règle les matières relatives à la protection des forêts et des espaces forestiers en général. La tenue d'un registre des forêts constitue une obligation pour l'État. La modification de l'affectation des forêts et des espaces forestiers est interdite, à moins que leur exploitation agricole ou un autre usage imposé par l'intérêt public ne soit prioritaire pour l'économie nationale. »

20. L'article 114 de la loi nº 1892/1990 dispose

« 1. L'édification de chantiers, de bâtiments et de toute sorte d'installation dans des forêts publiques ou privées ou dans des zones forestières ou à reboiser suite à un incendie est interdite (...).

2. Chantiers, bâtiments et toute sorte d'installation déjà édifiés ou en cours d'édification dans les zones susmentionnées sont obligatoirement démolies, après décision du préfet compétent, par les services techniques de la préfecture assistée de l'Office national des forêts (...). »

21. Le fait que dans un contrat privé une zone est décrite comme forestière ou non-forestière et comme constructible ou non-constructible ne lie pas l'administration (voir, parmi d'autres, les arrêts nº 390/2011, 2936/2011 et 4823/2013 du Conseil d'État).

GRIEF

22. Invoquant l'article 1 du Protocole nº 1, le requérant se plaint d'une violation du principe de la sécurité juridique lors d'une procédure ayant pour but la démolition de sa maison en tant que construction illégale.

EN DROIT

23. Le requérant se plaint de l'obligation qui lui a été faite de démolir la maison qu'il avait construit sur un terrain au sujet duquel les juridictions administratives ont conclu qu'il n'était pas constructible car il faisait partie d'une zone forestière. Ceci alors même que par divers actes l'administration lui avait créé la conviction profonde que ce terrain et tout le secteur environnant était non seulement constructible mais effectivement construit. Pour le requérant, cette situation a rompu le juste équilibre exigé par l'article 1 du Protocole nº 1, qui est notamment ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. (...) »

24. Se prévalant des arrêts *Vontas et autres c. Grèce* (nº 43588/06, 5 février 2009) et *Zafranas c. Grèce* (nº 4056/08, 13 septembre 2011), le requérant souligne que les États doivent veiller à ce que les procédures judiciaires offrent les garanties nécessaires pour que les tribunaux se prononcent de manière juste et efficace sur les affaires patrimoniales. Or, en l'espèce, le Conseil d'État n'a pas respecté le système de l'administration des preuves et a écarté des éléments de preuve déterminants, ce qui a abouti à faire fi du principe de la sécurité juridique.

25. Le requérant soutient, en outre, que toute une série d'éléments lui avaient créé au fil de temps l'intime conviction que son terrain était constructible. Il souligne que lorsqu'il a acquis le terrain la décision ministérielle qui autorisait la construction dans le secteur n'avait pas encore été révoquée et que la décision de révocation ne leur a jamais été notifiée alors qu'elle prévoyait que l'Office national des forêts de Kapandriti avait l'obligation de le faire. Le rapport d'inspection du 3 juillet 2000, ainsi que la décision du 27 novembre 1978 de la Direction de l'urbanisme de la préfecture de l'Attique, indiquaient clairement qu'un bâtiment préexistait depuis 1970 sur le terrain, et que selon cette décision il était exclu de la démolition. Les contrats relatifs à l'acquisition du terrain et celui par lequel la nue-propriété de celui a été transféré à la fille du requérant, tous établis par notaire, mentionnaient que le terrain était constructible. En outre, le rapport d'inspection du 3 juillet 2000 sur la base duquel le terrain fut considéré comme étant partie d'une forêt est en pleine contradiction avec quatre autres rapports d'expertise qui concluaient dans le sens opposé (paragraphe 18 ci-dessus).

26. Enfin, le requérant souligne que la décision des juridictions civiles quant à la nature forestière du terrain était fondée sur les mêmes éléments de preuve que ceux pris en compte par les juridictions administratives.

27. Le Gouvernement souligne que la communication de la présente requête a eu lieu sur un fondement erroné, à savoir la conviction que le requérant avait la possibilité de construire sur son terrain, à l'époque à laquelle il l'a acquis, et que l'administration, par des actes antérieurs, avait entretenu cette conviction. Il soutient que le requérant tente de réitérer devant la Cour la procédure devant les juridictions internes concernant la morphologie du terrain litigieux, ce qui va à l'encontre de la mission de la Cour et alors qu'en rejetant l'appel du requérant, le Conseil d'État avait pleinement motivé sa décision.

28. Le Gouvernement soutient que lorsque le requérant a acquis son terrain en 1992, l'acte de parcellisation de la forêt qui incluait le terrain avait déjà été révoqué par la décision du 14 septembre 1983. Ni le requérant, ni les propriétaires antérieurs du terrain litigieux, n'avaient obtenu un permis de construire sur le terrain. Aucun élément de preuve n'établit d'ailleurs l'existence d'un bâtiment de 121 m² sur le terrain depuis 1992 et aucune référence à un bâtiment n'est faite dans le rapport d'inspection du 3 juillet 2000. La qualification d'une zone dans des contrats privés ne lie pas l'administration quant à la nature forestière ou non-forestière et à la constructibilité ou la non-constructibilité de celle-ci. L'administration n'avait pas contribué à créer au requérant la conviction que son terrain était constructible et cette conviction ne devait être créée par le fait qu'il y avait des constructions limitrophes. La nature forestière du terrain ressort de la classification de la zone environnante comme zone de protection de la nature, en application du décret intitulé « classification des

régions terrestres et maritimes de Schinias-Marathon d'Attique en tant que parc national », du 3 juillet 2000.

29. Enfin, le Gouvernement précise qu'il n'est pas établi que la zone incluant le terrain du requérant faisait partie du plan de la ville ou que les maisons adjacentes avaient été construites en vertu d'un permis de construire légal, c'est-à-dire avant la révocation en 1983 de la décision du ministre autorisant la parcellisation de la forêt.

30. La Cour est appelée à déterminer si la situation juridique dans laquelle s'est trouvé le requérant était de nature à relever du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1. Pour soutenir qu'il avait le droit de construire sur son terrain, le requérant met en avant tout une série d'actes établis soit par les autorités, soit par des notaires, de nature à démontrer que son terrain était constructible et que l'ordre de démolition de sa maison était injustifié.

31. La Cour rappelle qu'un requérant ne peut alléguer une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 que dans la mesure où les décisions qu'il incrimine se rapportent à ses « biens » au sens de cette disposition. Cette notion peut recouvrir tant des « biens actuels » que des valeurs patrimoniales, y compris des créances, en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété. Par contre, une créance conditionnelle s'éteignant du fait de la non-réalisation de la condition ne peut être considérée comme un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, parmi d'autres, *Malhous c. République tchèque* (déc.) [GC], n° 33071/96, CEDH 2000-XII, et *Fabris c. France* [GC], n° 16574/08, § 50, CEDH 2013 (extraits)).

32. La Cour note d'emblée que le requérant invoque toute une série d'actes de l'administration et des situations de fait (paragraphe 18 ci-dessus) qui, d'une part, démontrent que son terrain était déjà construit à l'époque à laquelle il l'a acquis et, d'autre part, lui ont créé la certitude qu'il était constructible et qu'il pouvait accomplir des « travaux d'amélioration ».

33. D'autre part, la Cour note que le rapport d'inspection, rédigé le 3 juillet 2000 par des ingénieurs de l'Office national des forêts de Kapandriti, indiquait que vers la fin du mois de novembre 1999, le requérant avait procédé sur un terrain lui appartenant, mais qui faisait partie d'une zone plus étendue qui constituait une forêt, à la construction d'un bâtiment sur des fondations en béton sans disposer d'une autorisation des autorités forestières. L'ingénieur de l'Office national des forêts de Megara a alors invité le requérant à démolir les constructions illégales et, sur le fondement de cette décision, le Secrétaire général de la Région de l'Attique a édicté un ordre de démolition.

34. Saisi par le requérant d'un recours contre cet ordre de démolition, le président du tribunal administratif d'Athènes a considéré que la qualification dans les contrats d'acquisition de propriété d'une étendue

comme « terrain constructible », ainsi que la situation créée dans le secteur avec des constructions ne pouvaient avoir aucune incidence sur la nature forestière de cette étendue.

35. À son tour, le Conseil d'État a aussi débouté le requérant. Se fondant sur des éléments de preuve devant lui il a aussi confirmé la nature forestière de la zone dans laquelle était situé le terrain du requérant (paragraphes 9-10 ci-dessus). Quant à l'allégation du requérant selon laquelle un bâtiment existait déjà depuis 1970 sans que l'administration ait à un moment quelconque contesté la légalité de sa construction, le Conseil d'État a invoqué la compétence liée de l'administration de procéder à la démolition d'une construction dont l'illégalité avait été constatée. Le Conseil d'État a aussi souligné qu'il n'y avait pas identité entre le bâtiment de 225 m² dont la démolition avait été ordonnée et le bâtiment de 121 m² qui aurait préexisté sur le terrain (paragraphe 11 ci-dessus).

36. En ce qui concerne ce dernier élément qui semble être important dans l'argumentation du requérant, la Cour considère qu'à supposer même qu'un bâtiment de 121 m² préexistait sur le terrain, l'agrandissement de celle-ci en une maison de 225 m² pourrait difficilement passer pour des « travaux d'amélioration », comme les qualifie le requérant, qui seraient dispensés d'autorisation de permis de construire.

37. La Cour note aussi qu'un des griefs principaux du requérant consiste à soutenir que les juridictions internes ont échoué à leur devoir de lui offrir des garanties procédurales nécessaires et n'ont pas respecté les règles qui permettent d'établir la réalité d'une situation, en l'occurrence, la nature forestière ou non-forestière de la zone incluant le terrain litigieux.

38. La Cour rappelle qu'il ne lui appartient pas d'apprécier elle-même les éléments ayant conduit une juridiction à adopter telle décision plutôt que telle autre car, ce faisant, elle s'érigerait en juge de quatrième instance (voir, parmi d'autres, *Kemmache c. France (n° 3)*, 24 novembre 1994, § 44, série A n° 296-C, *Contal c. France* (déc.), n° 67603/01, 3 septembre 2000, *Donadze c. Géorgie*, n° 74644/01, §§ 30-31, 7 mars 2006, et *Vassiliadis c. Grèce*, n° 32086/06, § 29, 2 avril 2009). Elle observe que rien dans le dossier ne permet de déceler un quelconque élément d'iniquité dans le déroulement des procédures, qui ont respecté le principe du contradictoire et au cours desquelles le requérant a pu présenter ses arguments pour la défense de ses intérêts. Les prétentions de l'intéressé à ce titre ont été entendues à plusieurs égards et examinées par les juridictions internes. À la lumière de la législation et des décisions définitives déjà rendues à propos des mêmes faits, les juridictions ont considéré que la zone incluant le terrain du requérant était partie d'une forêt et, qu'en conséquence, ce terrain n'était pas constructible. La Cour n'aperçoit aucun élément de nature à lui permettre de considérer ces décisions comme arbitraires ou manifestement déraisonnables.

39. S'il est vrai que d'autres personnes ont pu construire sur des terrains adjacents à celui du requérant, il n'a pas été établi que ces maisons ont été construites avec des permis de construire légaux, c'est-à-dire avant la révocation de la décision de parcellisation de la forêt en 1983.

40. Eu égard aux considérations susmentionnées, la Cour considère que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 et 4.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 25 juillet 2019.

Renata Degener	Aleš Pejchal
Greffière adjointe	Président