

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

1959 · 50 · 2009

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITE

de la requête n° 36098/05
présentée par Stavros KYRIAKOU
contre la Grèce

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 14 avril 2009 en une chambre composée de :

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

et de André Wampach, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 28 septembre 2005,

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

Le requérant, M. Stavros Kyriakou, est un ressortissant grec résidant à Sykies, sur l'île d'Eubée. Il est représenté devant la Cour par Mes S. Tsakyrakis et N. Chatzis, avocats à Athènes. Le gouvernement grec (« le Gouvernement ») est représenté par les délégués de son agent,

M. K. Georgiadis, assesseur auprès du Conseil juridique de l'Etat, et Mme 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 requérant est propriétaire d'un terrain longeant la plage et situé dans la région de Sykies, sur l'île d'Eubée.

Suite à deux enquêtes, effectuées les 9 mars et 7 avril 1995, les autorités portuaires constatèrent que le requérant, assisté d'un entrepreneur, A.P., avait effectué des travaux sur la partie de la plage et du littoral limitrophe à son terrain.

Le 12 avril 1995, le chef de l'autorité portuaire transmit le dossier au ministre de la Marine marchande en suggérant l'imposition d'une amende.

Par la suite, deux procédures furent ouvertes.

1. Procédure pénale

A une date non précisée, des poursuites pénales furent engagées contre le requérant pour avoir occupé illégalement un domaine appartenant à l'Etat, altéré illégalement le littoral et incité A.P. à effectuer les travaux litigieux en méconnaissance de l'article 24 § 2 de la loi nº 2344/1940 « au sujet du littoral et de la plage ».

Le 11 mars 1997, le tribunal correctionnel de Halkida déclara le requérant coupable d'avoir, entre 1990 et 1995, et de sa propre initiative, occupé un terrain appartenant à l'Etat et faisant partie du littoral, et d'avoir procédé a des alluvions de l'espace maritime. Il l'acquitta du chef d'accusation de construction d'un embarcadère, au motif qu'il y avait prescription. Il le condamna à une peine de dix mois d'emprisonnement ainsi qu'à une amende de 100 000 drachmes (293 euros (EUR) environ). Le requérant interjeta appel contre ce jugement.

Le 29 septembre 1997, la cour d'appel d'Athènes acquitta le requérant en considérant qu'il n'avait pas été établi que celui-ci avait étendu sa propriété au détriment du littoral. Elle acquitta également A.P. au motif que « même s'il avait été établi que celui-ci avait essayé de déplacer des pierres du littoral devant la résidence du requérant pour que des bateaux puissent s'en approcher en sécurité, cet acte ne constituait ni une altération du littoral ni des travaux de construction (arrêt nº 8599/1997).

2. Procédure administrative

Entre-temps, le 10 mai 1995, en vertu de l'article 3 § 23 de la loi nº 2242/1994, le ministre de la Marine marchande imposa au requérant une amende de 100 000 000 drachmes (293 470 EUR environ) pour avoir

provoqué des altérations graves du littoral, en violation de l'article 24 § 2 de la loi nº 2344/1940 (décision nº 1/1995).

Le 14 juin 1995, le requérant saisit le tribunal administratif du Pirée d'un recours en annulation de la décision ministérielle. Il soutenait que, selon cette décision, les travaux litigieux avaient été effectués avant 1990 et que, par conséquent, la loi nº 2242/1994 ne pouvait pas s'appliquer.

Le 13 octobre 1997 (arrêt nº 3787/1997), le tribunal administratif modifia la décision attaquée et réduisit l'amende imposée à 30 000 000 drachmes (88 041 EUR environ). Selon le tribunal administratif, seuls les déplacements des pierres du littoral pour la construction d'un embarcadère, travaux postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi nº 2242/1994, tombaient dans le champ d'application de l'article 24 § 2 précité, et étaient donc imputables au requérant.

Le 23 juin 1998, le requérant interjeta appel contre ce jugement devant la cour administrative d'appel d'Athènes. Il soulevait deux moyens, l'un tiré de la mauvaise application de la loi pertinente, l'autre de l'appréciation incorrecte des preuves en ce qui concernait l'année de construction de l'embarcadère. A ce sujet, il soulignait ce qui suit :

> « La décision attaquée est erronée quant à l'affirmation selon laquelle certains des travaux ont été effectués le 7 avril 1995. Sur ce point, l'arrêt de la cour d'appel d'Athènes a déjà jugé qu'il n'y avait eu aucune altération du littoral le 7 avril 1995. Par son arrêt nº 8599/97, la cour d'appel d'Athènes a non seulement acquitté le requérant (...) de toute accusation relative aux faits du 7 avril 1995, mais a aussi confirmé la véracité de nos allégations. (...)
>
> Certes, l'arrêt de la cour d'appel ne lie pas votre cour. Toutefois, son appréciation des circonstances de l'espèce a été soumise au contrôle de l'audience et prouve pleinement nos allégations ».

Le 10 mai 2000, la cour administrative d'appel rejeta l'appel. Elle releva que les travaux de construction d'un embarcadère ne pouvaient avoir commencé avant 1990 et être restés inachevés jusqu'en 1995 (date des enquêtes menées par les autorités portuaires). Elle conclut que ces travaux avaient dû être effectués postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi nº 2242/1994.

Le 30 janvier 2001, le requérant se pourvut en cassation, soulevant plusieurs moyens : interprétation erronée ou mauvaise application dans son cas de la législation pertinente (violation d'une formalité essentielle et violation du droit d'être entendu), motivation imprécise, non prise en compte d'un moyen de preuve essentiel. Dans son moyen relatif à la non prise en compte d'un moyen de preuve essentiel, il précisait ce qui suit :

> « (...) l'arrêt nº 8599/97 de la cour d'appel d'Athènes m'a acquitté de toute accusation relative aux faits du 7 avril 1995 en déclarant qu'aucune altération du littoral et aucun travail de construction n'avaient eu lieu. L'arrêt attaqué n'a pas pris en compte cet élément essentiel que j'ai soulevé pour la première fois dans mon acte d'appel (...) et qui confirme mon allégation que rien n'a été construit après l'entrée en

vigueur de la loi nº 2242/1994. La conclusion de la juridiction pénale (...) peut ne pas lier la juridiction administrative, mais celle-ci doit, selon la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, motiver spécialement un avis contraire quant aux circonstances de fait ».

Le 15 décembre 2004, le Conseil d'Etat rejeta tous les pourvois du requérant. En particulier, sans examiner si la cour administrative d'appel avait omis ou non de répondre à l'argument en cause, la haute juridiction administrative procéda, elle-même, à l'examen de cet argument. Ainsi, elle considéra que l'arrêt nº 8599/1997 de la cour d'appel ne constituait pas un élément de preuve essentiel, car les faits, tels qu'elle les avait établis, n'étaient pas de nature à ébranler la conclusion de la cour administrative d'appel selon laquelle il y a eu des interventions sur le littoral, en violation de la loi nº 2344/1940 (arrêt nº 3626/2004).

Cet arrêt fut certifié conforme et mis au net le 12 mai 2005.

B. Le droit interne pertinent

1. La loi nº 2344/1940 « au sujet du littoral et de la plage »

Article 24

« 2. Celui qui, sans autorisation (...), a provoqué une quelconque modification du littoral ou de la plage par le biais de constructions, de modifications ou de détériorations du sol ou des ouvrages que ce dernier comporte, en déplaçant la terre, les pierres ou le sable ou de toute autre manière (...) est puni (...) d'une peine d'emprisonnement de moins de six mois, ainsi que d'une amende de moins de 100 000 drachmes.»

2. La loi nº 2242/1994 relative à l'urbanisation des résidences secondaires dans des zones à construction contrôlée et à la protection de l'environnement naturel et bâti

Article 3

« 23. Indépendamment de la responsabilité pénale des contrevenants de l'article 24 § 2 de loi nº 2344/1940 (...), une amende de 50 000 à 10 000 000 drachmes leur est imposée par l'autorité portuaire compétente.

Dans le cas d'alluvionnement et d'altération grave du littoral et de la plage, le ministre de la Marine marchande impose une amende allant jusqu'à 100 000 000 drachmes, après proposition de l'autorité portuaire compétente. (...) »

Cette loi est entrée en vigueur à la date de sa publication, soit le 3 octobre 1994

GRIEFS

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint de l'iniquité de la procédure.

Invoquant l'article 4 du Protocole n° 7, le requérant se plaint d'une violation du principe *ne bis in idem*.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint d'une violation du principe *ne bis in idem*, au motif qu'il a été poursuivi à deux reprises pour les mêmes faits prohibés par l'article 24 § 2 de la loi n° 2344/1940. Il invoque l'article 4 du Protocole n° 7 qui dispose :

> « 1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat.
>
> 2. Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'Etat concerné, si des faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu.
>
> 3. Aucune dérogation n'est autorisée au présent article au titre de l'article 15 de la Convention. »

A titre principal, le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes. Il soutient qu'à aucun moment le requérant n'a invoqué devant les juridictions administratives, même en substance, la violation du principe *ne bis in idem*. L'invocation par lui de l'arrêt d'acquittement n° 8599/1997 de la cour d'appel, devant la cour administrative d'appel, visait à étayer son argument selon lequel il n'y avait eu aucune altération du littoral et, devant le Conseil d'Etat, à soutenir que la cour administrative d'appel n'avait pas pris en compte certains éléments de preuve.

Le requérant prétend qu'aussitôt qu'il l'a pu, il a soulevé en substance le grief tiré de l'article 4 du Protocole n° 7, en attirant l'attention de la cour administrative d'appel et celle du Conseil d'Etat sur le fait qu'il avait été acquitté par la cour d'appel d'Athènes.

La Cour a, à plusieurs reprises, affirmé que la finalité de la règle relative à l'épuisement des voies de recours internes est de permettre aux autorités nationales (notamment les autorités judiciaires) d'examiner le grief concernant la violation d'un droit protégé par la Convention et, le cas échéant, de redresser cette violation avant que la Cour n'en soit saisie (*Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI). Dès lors qu'il existe au niveau national un recours permettant aux juridictions internes d'examiner, au moins en substance, l'argument relatif à la violation d'un droit protégé par la Convention, c'est ce recours qui doit être exercé. Si le grief présenté devant la Cour n'a pas été soumis – explicitement ou en substance – aux juridictions nationales, au moment où il aurait pu leur être exposé dans l'exercice d'un recours qui s'offrait au requérant, les autorités

internes ont été privées de la possibilité d'examiner la question tirée de la Convention que la règle de l'épuisement des voies de recours internes est censée leur donner. Il ne suffit pas que le requérant ait pu exercer – sans succès – un autre recours qui était susceptible d'aboutir à l'infirmation de la mesure litigieuse, pour des motifs étrangers au grief concernant la violation d'un droit protégé par la Convention. C'est le grief tiré de la Convention qui doit avoir été exposé au niveau national pour qu'il y ait épuisement des « recours effectifs ». Il serait contraire au caractère subsidiaire du mécanisme de contrôle de la Convention qu'un requérant, négligeant un argument possible au regard de la Convention puisse, devant les autorités nationales, invoquer un autre moyen pour contester une mesure litigieuse et, par la suite, introduire devant la Cour une requête fondée sur l'argument tiré de la Convention (A*zinas c. Chypre* [GC], n° 56679/00, § 38, ECHR 2004–III)

La Cour note que le 29 septembre 1997, la cour d'appel d'Athènes, statuant en matière pénale, acquitta le requérant en considérant qu'il n'avait pas été établi que celui-ci avait étendu sa propriété au détriment du littoral (arrêt n° 8599/1997).

A partir de cette date, le requérant avait donc la possibilité de se prévaloir de cet acquittement dans le cadre de la procédure administrative qui avait déjà débuté le 10 mai 1995, par l'imposition d'une amende. A supposer même qu'à la date du 29 septembre 1997, il eût été tardif d'invoquer la violation du principe *ne bis in idem* devant le tribunal administratif du Pirée, qui l'avait déjà débouté de sa demande d'annulation de l'amende, le requérant aurait sans doute eu la possibilité de le faire dans l'appel qu'il a formé le 23 juin 1998 devant la cour administrative d'appel. Or, la Cour note que dans son acte d'appel, le requérant soulevait deux moyens, l'un tiré de la mauvaise application de la loi pertinente, l'autre de l'appréciation incorrecte des preuves en ce qui concernait l'année de construction de l'embarcadère. C'est dans le cadre de ce deuxième moyen que le requérant mentionnait l'arrêt de la cour d'appel d'Athènes, non pas pour alléguer qu'il était poursuivi une seconde fois pour les mêmes faits mais pour prétendre que le tribunal administratif avait apprécié les faits de manière différente que la cour d'appel d'Athènes et, par là, confirmé ses allégations que les travaux avaient été faits antérieurement à la loi 2242/1994.

De même, devant le Conseil d'Etat, le requérant souleva plusieurs moyens, tels que l'interprétation erronée ou la mauvaise application dans son cas de la législation pertinente (la violation d'une formalité essentielle et la violation du droit d'être entendu), la motivation imprécise, la non prise en compte d'un moyen de preuve essentiel. Il en ressort qu'à ce stade également, le requérant a négligé de soulever un argument possible au regard de l'article 4 du Protocole n° 7. Il s'est limité à soutenir que la cour d'appel n'avait pas pris en compte un élément qu'il considérait comme

essentiel, à savoir le constat de l'arrêt n° 8599/97 de la cour d'appel selon lequel il n'avait occasionné aucune altération du littoral ni entrepris aucune opération de construction postérieurement à la loi 2242/1994.

En conclusion, le requérant n'a pas donné aux juridictions grecques l'occasion que l'article 35 de la Convention a pour finalité de ménager en principe à un Etat défendeur : celle d'examiner, c'est-à-dire de prévenir ou redresser la violation au regard de l'article 4 du Protocole n° 7 qui est alléguée maintenant contre cet Etat.

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée comme irrecevable, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 *in fine* de la Convention.

2) Le requérant se plaint de l'iniquité de la procédure, car l'arrêt n° 827/2000 de la cour administrative d'appel n'aurait pas répondu à tous ses arguments. Il invoque 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 équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

En premier lieu, 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, parmi beaucoup d'autres, *Ruiz Torija* et *Hiro Balani c. Espagne*, 9 décembre 1994, §§ 29 et 27, série A n°s 303-A et 303-B ; *Higgins et autres c. France*, 19 février 1998, § 42, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I). D'ailleurs, la conformité d'un procès aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention doit en principe être examinée sur la base de l'ensemble de la procédure une fois celle-ci terminée (voir, par exemple, *Bernard c. France*, 23 avril 1998, § 37, *Recueil* 1998-II).

Dans le cas d'espèce, la Cour constate que bien que la cour administrative d'appel ait omis de répondre expressément à l'argument du requérant tiré de son acquittement définitif par les juridictions pénales, le Conseil d'Etat, appelé par la suite à se prononcer sur la motivation de l'arrêt attaqué, a examiné cet argument et y a répondu de manière adéquate. La Cour estime alors que la procédure litigieuse, envisagée comme un ensemble, a revêtu le caractère équitable voulu par l'article 6 § 1 de la Convention.

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée comme étant manifestement mal fondée, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

André Wampach
Greffier adjoint

Nina Vajić
Présidente