

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

1959 · 50 · 2009

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 28261/07
présentée par Dimitrios PAPATHEOFANOUS et
Kaiti PAPATHEOFANOUS
contre la Grèce

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 28 mai 2009 en une chambre composée de :

Nina Vajić, *présidente,*
Christos Rozakis,
Khanlar Hajiyev,
Dean Spielmann,
Sverre Erik Jebens,
Giorgio Malinverni,
George Nicolaou, *juges,*

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 3 juillet 2007,

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, M. Dimitrios Papatheofanous et M^me^ Kaiti Papatheofanous, sont des ressortissants grecs, nés respectivement en 1922 et 1937 et résidant à Athènes. Ils sont mari et femme. Ils sont représentés devant la Cour par le premier requérant, qui est avocat. 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^me^ 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.

A l'origine de la présente requête se trouve l'expropriation d'un terrain de 1 167,20 m² sis dans le quartier de Chalandri à Athènes, en application d'un plan d'urbanisme approuvé par décret royal, en date du 10 avril 1959. Le terrain en question fut destiné à l'usage public et affecté à la création d'une place publique. Toutefois, aucun acte ne fut effectué dans les années qui s'ensuivirent.

En 1997, le premier requérant acquit la propriété du terrain par usucapion extraordinaire (*έκτακτη χρησικτησία*). Par actes notariaux des années 2004 et 2006, il céda 5 % de la nue propriété du terrain à la seconde requérante.

Le 10 février 1997, le premier requérant demanda au ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et des Travaux publics de lever l'expropriation pesant sur son terrain. Celui-ci ne répondit pas, ce qui équivaut à un refus tacite.

Le 16 septembre 1997, le premier requérant saisit le Conseil d'Etat d'un recours en annulation du refus tacite de l'administration de lever la charge qui pesait sur son terrain. En 1999, une nouvelle loi ayant modifié les règles de compétence des juridictions administratives (loi n° 2721/1999), l'affaire fut renvoyée devant la cour administrative d'appel d'Athènes.

Le 16 mars 2001, la cour administrative d'appel annula le refus tacite de l'administration de révoquer l'expropriation litigieuse, au motif que quarante-deux ans s'étaient écoulés depuis la décision de modifier le plan d'aménagement du quartier, sans que le projet prévu par ce plan ne soit réalisé. De l'avis de la cour administrative d'appel, cette période était excessivement longue et le blocage de la propriété du premier requérant n'était plus acceptable aux termes de la Constitution. La cour administrative d'appel nota en outre que bien qu'un crédit eût été affecté au budget de la municipalité pour les besoins de l'indemnisation du premier requérant, il ne ressortait aucunement du dossier que celui-ci eût touché une somme quelconque. La cour administrative d'appel renvoya donc l'affaire à l'administration pour qu'elle prenne les mesures nécessaires à cet égard ; en particulier, elle l'invita à vérifier si les conditions prévues par la loi pour le déblocage de la propriété étaient réunies et, dans l'affirmative, à lever la charge pesant sur le terrain litigieux, en modifiant le plan d'aménagement du quartier (arrêt n° 466/2001).

Les 30 septembre et 26 octobre 2005, se référant aux besoins urbanistiques du quartier, le conseil municipal de Chalandri ordonna à

nouveau l'expropriation du terrain litigieux, en prévoyant un crédit de 580 000 euros au budget de la municipalité pour l'indemnisation des requérants (décisions n^{os} 395/2005 et 474/2005). Le 8 novembre 2005, les requérants se pourvurent contre la décision n^{o} 474/2005 devant la commission compétente pour examiner la légalité des décisions des collectivités locales. Le 25 septembre 2006, celle-ci fit droit à leur recours et annula la décision attaquée au motif qu'elle n'était pas suffisamment motivée (procès-verbal n^{o} 18).

Entre-temps, le 8 décembre 2005, le conseil municipal de Chalandri avait ordonné à nouveau l'expropriation du terrain litigieux, en prévoyant un crédit de 580 000 euros au budget de la municipalité pour l'indemnisation des requérants (décision n^{o} 596/2005). Le 21 décembre 2005, les requérants se pourvurent contre la décision n^{o} 596/2005 devant la commission compétente susmentionnée. Le 20 novembre 2006, celle-ci déclara leur recours irrecevable, au motif que la décision attaquée n'avait pas de caractère exécutoire, car elle n'était qu'un avis pour la prise de la décision finale par le secrétaire général de la périphérie (procès-verbal n^{o} 22). Les requérants affirment qu'ils reçurent cette décision par envoi postal recommandé, le 16 janvier 2007. Les décisions de la commission étaient susceptibles d'un recours devant les juridictions ordinaires. Toutefois, les requérants n'intentèrent aucun recours, en excipant de la longueur des procédures et de l'âge avancé du premier requérant.

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 de 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 des 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 et 13 de la Convention, les requérants se plaignent que la municipalité de Chalandri n'a pas respecté l'arrêt n° 466/2001 de la cour administrative d'appel, qui l'obligeait à lever la charge pesant sur leur terrain. Selon eux, aucun besoin urbain ne justifiait les décisions de la municipalité d'exproprier à nouveau leur terrain, décisions qui, par ailleurs, n'étaient pas suffisamment motivées. Ils estiment en outre que la décision n° 22/2006 de la commission qu'ils avaient saisie pour se plaindre de la dernière décision d'expropriation affectant leur terrain, était inexplicable, car moins de deux mois plus tôt, cette même commission leur avait donné gain de cause en annulant une décision similaire d'expropriation.

2. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants se plaignent également que leur propriété demeure bloquée depuis 1959 sans satisfaire à aucun but d'intérêt public et que les décisions du conseil municipal de Chalandri imposant une nouvelle charge sur leur terrain, en dépit de l'arrêt n° 466/2001 de la cour administrative d'appel d'Athènes qui avait ordonné son déblocage, prolongent indûment l'atteinte à leur droit au respect de leurs biens.

EN DROIT

1. Les requérants se plaignent, sous l'angle des articles 6 § 1 et 13 de la Convention, que la municipalité de Chalandri n'a pas respecté l'arrêt n° 466/2001 de la cour administrative d'appel d'Athènes, en portant ainsi atteinte à leur droit à une protection judiciaire effective de leurs droits de caractère civil. 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. »

Le Gouvernement affirme que les autorités administratives n'ont à aucun moment refusé de se conformer à l'arrêt n° 466/2001 de la cour administrative d'appel d'Athènes. Il note que cet arrêt n'avait pas ordonné à l'administration de lever sans autre la charge pesant sur la propriété des requérants, mais de vérifier d'abord si les conditions légales pour ce

déblocage étaient réunies. Sur ce point, le Gouvernement rappelle qu'à plusieurs reprises la Cour a jugé naturel que, dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement du territoire, les Etats contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique (voir, notamment, *Z.A.N.T.E. Marathonisi A.E. c. Grèce*, n° 14216/03, § 50, 6 décembre 2007). Or, l'administration, examinant cette question, considéra que les besoins urbanistiques du quartier imposaient que le terrain soit à nouveau exproprié, décision qui, en aucun cas, ne saurait être interprétée comme allant à l'encontre des dires de la cour administrative d'appel. Le Gouvernement note en outre que les requérants n'ont pas attaqué les nouvelles décisions administratives devant les juridictions internes et y voit une acceptation tacite par les requérants de la complexité et de la difficulté de leur cas. Il ajoute que, selon les informations dont il dispose, les requérants utilisent et exploitent librement le terrain litigieux, qu'ils louent comme pépinière. Le Gouvernement considère, enfin, que les requérants n'avaient pas en l'espèce de grief « défendable », au sens de l'article 13 de la Convention.

Les requérants affirment que l'administration a fait preuve d'une attitude dilatoire, en refusant arbitrairement de se conformer à l'arrêt qui ordonnait le déblocage de leur propriété.

La Cour rappelle que le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. L'exécution d'un jugement, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6. La Cour a déjà reconnu que la protection effective du justiciable et le rétablissement de la légalité impliquent l'obligation pour l'administration de se plier à un jugement ou arrêt prononcé par la plus haute juridiction administrative de l'Etat en la matière (voir *Hornsby c. Grèce*, 19 mars 1997, § 40 et suiv., *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II).

Or, en l'espèce, la Cour note que la décision invoquée par les requérants ne sommait pas l'administration de lever de façon automatique la charge qui pesait sur leur terrain, mais l'invitait à vérifier d'abord si les conditions prévues par la loi pour un tel déblocage étaient réunies. Dès lors, elle estime que le conseil municipal de Chalandri s'est conformé à cette décision lorsqu'il décida, en tenant compte des besoins urbanistiques du quartier, d'exproprier à nouveau le terrain litigieux. Certes, il aurait été souhaitable pour les requérants que la cour administrative d'appel ordonne expressément et sans autre le déblocage de leur propriété, ce qui n'aurait laissé aucun marge d'appréciation à l'administration pour décider du sort réservé à celle-ci. Toutefois, à partir du moment où la juridiction saisie laissa à l'administration le libre arbitre dans cette question, les requérants ne sont pas fondés de soutenir que les nouveaux actes administratifs, pris à la

suite de l'arrêt n° 466/2001 de la cour administrative d'appel d'Athènes et persistant sur la nécessité d'affecter leur propriété à la création d'une place publique, s'analysent en un refus de l'administration de se conformer à cet arrêt et qu'ils ne sont pas compatibles avec une protection judiciaire effective de leurs droits de caractère civil, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

La Cour rappelle enfin que l'article 13 exige un recours interne pour les seules plaintes que l'on peut estimer « défendables » au regard de la Convention (voir, entres autres, *Powell et Rayner c. Royaume-Uni*, 21 février 1990, § 31, série A n° 172). Compte tenu des considérations ci-dessus quant au grief tiré du prétendu refus de l'administration de se conformer à l'arrêt dont les requérants tirent leurs prétentions, la Cour estime que ces derniers n'ont pas en l'espèce de grief « défendable », au sens de l'article 13.

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

2. Les requérants se plaignent d'une ingérence dans 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 rappelle tout d'abord 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).

Dans la mesure où les requérants se plaignent du blocage de leur propriété pendant une longue période, 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 d'un 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, sans pouvoir faire naître, dans le chef des requérants, une créance financière contre l'Etat. La Cour estime donc que les requérants n'ont pas donné aux autorités nationales 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 ; *Kosmidis et autres c. Grèce* (déc.), n° 32141/04, 24 octobre 2006).

Pareille conclusion aurait également été valable si la décision n° 466/2001 avait sommé l'administration de lever la charge qui pesait sur le terrain litigieux et si le comportement consécutif de l'administration s'était interprété comme un refus d'exécuter la décision susmentionnée (ce qui ne fut pourtant pas le cas en l'espèce) : la Cour note en effet que si les requérants étaient victimes d'un refus de l'administration de se conformer à l'arrêt n° 466/2001 de la cour administrative d'appel, ils auraient dû 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).

Enfin, dans la mesure où les requérants se plaignent des nouvelles mesures administratives imposées sur leur terrain, il est évident que la Cour ne saurait préjuger de la légalité des décisions en question, d'autant plus que les requérants n'ont pas saisi les juridictions ordinaires pour contester les dernières décisions administratives affectant leur terrain.

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 la majorité,

Déclare la requête irrecevable.

Søren Nielsen
Greffier

Nina Vajić
Présidente