



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE BEAUMARTIN c. FRANCE

(Requête n°15287/89)

ARRÊT

STRASBOURG

24 novembre 1994

En l'affaire Beaumartin c. France*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement A**, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,

F. MATSCHER,

L.-E. PETTITI,

A. SPIELMANN,

A.N. LOIZOU,

F. BIGI,

Sir John FREELAND,

MM. G. MIFSUD BONNICI,

J. MAKARCZYK,

ainsi que de M. H. PETZOLD, *greffier f.f.*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 24 juin et 25 octobre 1994,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 9 septembre 1993, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 15287/89) dirigée contre la République française et dont trois ressortissants de cet Etat, M. Pierre Beaumartin ainsi que ses deux soeurs, Jeanne, épouse Droin, et Paule, épouse Thibout, avaient saisi la Commission le 19 juillet 1989 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration française reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un

* L'affaire porte le n° 35/1993/430/509. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

** Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par le Protocole (P9). Il correspond au règlement entré en vigueur le 1er janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, les requérants ont manifesté le désir de participer à l'instance et ont désigné leur conseil (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. L.-E. Pettiti, juge élu de nationalité française (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement A). Le 24 septembre 1993, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. F. Matscher, M. A. Spielmann, M. S.K. Martens, M. A.N. Loizou, M. F. Bigi, Sir John Freeland et M. G. Mifsud Bonnici, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement A) (art. 43). Ultérieurement, M. J. Makarczyk, juge suppléant, a remplacé M. Martens, empêché (articles 22 par. 1 et 24 par. 1 du règlement A).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement A), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement français ("le Gouvernement"), l'avocate des requérants et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu les mémoires des requérants et du Gouvernement le 18 février 1994. Le 10 mai, le secrétaire de la Commission l'a informé que le délégué s'exprimerait à l'audience.

Le 6 novembre 1993, la Commission avait produit les pièces de la procédure suivie devant elle; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

5. Ainsi qu'en avait décidé ce dernier, les débats se sont déroulés en public le 24 mai 1994, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. J.-P. PUISSOCHET, directeur des affaires juridiques
au ministère des Affaires étrangères, *agent*,
Mme M. MERLIN-DESMARTIS, conseillère de tribunal administratif
détachée à la direction des affaires juridiques du ministère
des Affaires étrangères, *conseil*;

- pour la Commission

M. J.-C. SOYER, *délégué*;

- pour les requérants

Me C. WAQUET, avocate
au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, *conseil*.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Puissechet, M. Soyer et Me Waquet, ainsi que des réponses à ses questions et à celles de plusieurs juges.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. M. Pierre Beaumartin, industriel français à la retraite, a son domicile à Léognan (Gironde). Ses soeurs, Mmes Jeanne Droin et Paule Thibout, résident respectivement à Bordeaux et Paris.

A. La nationalisation

7. Les requérants détenaient ensemble dix parts de la Société immobilière du Karmat El Hadj, société de droit marocain qui était uniquement propriétaire d'un domaine agricole de plus de 400 ha situé dans la province de Kenitra au Maroc, et dont le capital se composait de 6 000 parts. Ils possédaient encore la quasi-totalité des actions de la Société foncière du Quartier de l'Europe, société civile française, elle-même détentrice de 5 959 parts de la société marocaine et propriétaire en outre d'un immeuble à Paris.

8. Par un dahir (décret royal) du 2 mars 1973, le gouvernement marocain nationalisa les terres agricoles appartenant aux étrangers.

B. La procédure d'indemnisation

9. Le 2 août 1974, après négociation, les gouvernements marocain et français conclurent un protocole d'accord afin de régler les conséquences financières de ladite mesure à l'égard des biens des ressortissants français. Il échet d'en citer les dispositions ci-après:

Article 1

"Le Gouvernement marocain verse au Gouvernement français une indemnité globale et forfaitaire, à charge pour ce dernier d'en assurer la répartition aux bénéficiaires du présent Protocole.

Ces bénéficiaires sont les personnes physiques de nationalité française, soit propriétaires à titre individuel ou en indivision, soit associées de sociétés de personnes ou de capitaux, soit ayant subi à tout autre titre les conséquences du dahir du 2 mars 1973."

Article 4

"Le Gouvernement français est chargé de la répartition de l'indemnité fixée au présent Protocole. (...)"

Article 6

"A compter de la signature du présent Protocole, chacun des deux Gouvernements s'engage, sous réserve de l'exécution par l'autre Gouvernement des obligations qui lui incombent en vertu dudit Protocole, à ne pas présenter ni soutenir, auprès de l'autre Gouvernement ou devant une instance arbitrale ou judiciaire, les revendications éventuelles de ses ressortissants relatives à des biens, droits et intérêts visés aux articles 1, 2 et 5 du présent Protocole."

Un décret du 3 janvier 1975 porta publication du Protocole et chargea le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères de son exécution.

10. Un décret du 6 novembre 1979 institua une commission de répartition de l'indemnité marocaine. Son article 3 disposait:

"La commission comprend:

- un représentant du ministère des affaires étrangères, président;
- un représentant du ministère de la justice;
- un représentant du ministère de l'intérieur;
- un représentant du ministère de l'économie.

Le président et les membres de la commission sont nommés par arrêté du ministre des affaires étrangères.

(...)

Les décisions sont prises à la majorité. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante."

11. Par une décision du 23 juin 1980, notifiée le 31 juillet 1980, cette commission indemnisa les requérants en tant que personnes physiques, à raison des seules parts directement détenues dans la Société immobilière du Karmat El Hadj, soit quatre parts pour M. Beaumartin et trois parts pour chacune de ses soeurs. En revanche, elle refusa de les dédommager en leur qualité d'actionnaires majoritaires de la Société foncière du Quartier de l'Europe, en application de l'article 1 par. 2 du Protocole.

C. La procédure juridictionnelle

1. Devant le tribunal administratif de Paris

12. Les requérants attaquèrent cette décision devant le tribunal administratif de Paris le 26 septembre 1980 et développèrent leur recours dans un mémoire déposé le 9 février 1981. Ils reprochaient à la commission d'avoir, pour l'indemnisation du domaine agricole de la société immobilière marocaine, tenu compte des seules parts qu'ils détenaient en leur nom

propre dans cette dernière, et non de celles qu'ils possédaient dans la société foncière française.

Le ministre des Affaires étrangères, défendeur, formula des observations en réponse le 2 avril 1981.

13. Par une ordonnance du 15 juin 1981, le vice-président du tribunal administratif estima que le litige échappait à la compétence de ce dernier et transmitt la requête et le dossier au Conseil d'Etat.

2. Devant le Conseil d'Etat

14. Le ministre des Affaires étrangères présenta des observations le 25 février 1983.

15. Le 3 octobre 1986, le Conseil d'Etat sursit à statuer sur la requête jusqu'à ce que l'autorité habilitée à interpréter le Protocole se prononçât. Il s'appuyait sur les motifs suivants:

"Considérant que la solution du présent litige dépend du point de savoir si, par l'effet de cet article [1 du Protocole d'accord franco-marocain], les personnes physiques peuvent prétendre au bénéfice d'une indemnisation uniquement en tant qu'elles sont associées de sociétés de personnes ou de capitaux directement propriétaires de biens indemnisables au titre du protocole d'accord susmentionné ou si elles peuvent également y prétendre en tant qu'associées de sociétés elles-mêmes associées de sociétés de personnes ou de capitaux propriétaires de tels biens; que la solution du litige est ainsi commandée par l'interprétation de cet accord; que celui-ci présente le caractère d'une convention internationale et que son sens n'est pas clair; que, dès lors, le ministre des affaires étrangères est seul qualifié pour en donner l'interprétation;"

16. Par une note du 2 juillet 1987, le ministre répondit que le Protocole litigieux "n'avait (...) pas pour objet de couvrir les personnes physiques associées de sociétés elles-mêmes associées de sociétés de personnes ou de capitaux propriétaires de biens indemnisables", de sorte que les intéressés ne pouvaient prétendre à une indemnisation au titre dudit instrument.

17. Le 13 octobre 1987, les requérants formulèrent de nouvelles conclusions: ils y faisaient valoir que si le Conseil d'Etat se considérait comme lié par l'interprétation du ministre, pareille décision aboutirait à une violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Le ministre présenta les siennes le 10 novembre 1988.

18. Par un arrêt du 27 janvier 1989, le Conseil d'Etat rejeta la requête, au motif que "l'interprétation donnée par le ministre des Affaires étrangères s'impose au Conseil d'Etat qui ne peut qu'en tirer les conséquences juridiques".

II. LA JURISPRUDENCE FRANÇAISE EN MATIÈRE D'INTERPRÉTATION DES TRAITÉS INTERNATIONAUX

A. La position du Conseil d'Etat

1. La jurisprudence appliquée en l'espèce

19. Depuis 1823 (arrêt *Veuve Murat, Comtesse de Lipona*, du 23 juillet 1823, Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, p. 545), le Conseil d'Etat estimait qu'il ne lui appartenait pas, dans l'exercice de ses fonctions contentieuses, d'interpréter les traités internationaux. En présence d'un texte - à l'exclusion des textes communautaires dont l'article 177 du Traité de Rome régit l'interprétation - qu'il jugeait insuffisamment clair, il s'en remettait à l'interprétation officielle du ministre des Affaires étrangères. Il assimilait celle-ci à un acte de gouvernement non détachable des relations internationales, revêtu de la force obligatoire et insusceptible de recours contentieux (arrêt d'assemblée du 3 juillet 1931, *Sieurs Karl et Toto Samé*, Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, p. 722, Sirey 1932, III, p. 129).

2. La jurisprudence postérieure

20. Le 29 juin 1990, le Conseil d'Etat a rendu en assemblée plénière et conformément aux conclusions de M. le commissaire du gouvernement Ronny Abraham un arrêt à propos des conditions de circulation, de séjour et d'emploi des ressortissants algériens et de leur famille en France (arrêt G.I.S.T.I., Recueil des arrêts du Conseil d'Etat, p. 171, *Actualité juridique. Droit administratif* 1990, p. 621, *Revue générale de droit international public* 1990, p. 879, *Revue française de droit administratif* 1990, p. 923, avec une note de M. Jean-François Lachaume, *Revue critique de droit international public* 1991, p. 61). Il a abandonné la pratique - sans équivalent dans les autres Etats membres du Conseil de l'Europe - du renvoi préjudiciel au ministre pour interpréter une convention internationale dont le contenu est ambigu ou incertain. Désormais il interprète lui-même les accords internationaux et, s'il recueille l'avis du pouvoir exécutif, ne se tient pas pour lié par lui.

B. La position de la Cour de cassation

21. Depuis un arrêt du 24 juin 1839 (*Dalloz* 1839, 1^{re} partie, p. 257), les formations civiles de la Cour de cassation reconnaissent aux juridictions judiciaires le droit d'interpréter les clauses d'un traité "dès lors qu'elles ne mettent pas en cause l'ordre public international". Dans le cas contraire, et si l'acte manque de clarté, elles leur commandent encore de renvoyer la

question au ministre des Affaires étrangères (1^{re} chambre civile, 7 juin 1989, Juris-Classeur périodique 1990, II, n° 21448).

Le principe de l'incompétence avec obligation de renvoi préjudiciel en interprétation subsiste encore pour la chambre criminelle: à l'exception de la Convention européenne des Droits de l'Homme "les conventions internationales sont des actes de haute administration qui ne peuvent être interprétés, s'il y a lieu, que par les puissances entre lesquelles elles sont intervenues" (arrêt du 3 juin 1985, Bulletin des arrêts de la Cour de cassation, n° 212, p. 542). L'interprétation officielle a une portée générale et s'impose à l'autorité judiciaire (arrêt du 7 juin 1988, Bulletin des arrêts de la Cour de cassation, n° 257, p. 683).

En revanche, la chambre sociale a récemment renoncé à distinguer entre les conventions internationales et procède à leur interprétation sans rechercher si l'ordre public international se trouve mis en cause (arrêt Caisse autonome mutuelle de retraite des agents des chemins de fer du 29 avril 1993, avec les conclusions de M. l'avocat général Chauvy, Gazette du Palais, 11-12 mars 1994, p. 13).

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

22. M. et Mmes Beaumartin ont saisi la Commission le 19 juillet 1989. Invoquant l'article 6 (art. 6) de la Convention, ils prétendent que leur cause n'a été entendue ni dans un délai raisonnable par les juridictions administratives ni équitablement par le Conseil d'Etat dans la mesure où ce dernier s'est estimé lié par l'avis du ministre des Affaires étrangères.

23. La Commission a retenu la requête (n° 15287/89) le 10 janvier 1992. Dans son rapport du 29 juin 1993 (article 31) (art. 31), elle conclut, par dix voix contre cinq, qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) quant aux deux griefs. Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt*.

CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

24. Dans son mémoire, le Gouvernement demande à la Cour de

"bien vouloir rejeter la requête aux motifs:

* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 296-B de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

1. principalement que les dispositions de l'article 6 (art. 6) de la Convention (...) sont inapplicables au litige;

2. subsidiairement que la France n'a pas enfreint les règles du procès équitable posées par ces mêmes dispositions".

EN DROIT

I. SUR LES VIOLATIONS ALLEGUEES DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6-1) DE LA CONVENTION

25. Les requérants dénoncent la durée de la procédure qu'ils ont engagée devant les juridictions administratives et le caractère inéquitable de l'instance suivie devant le Conseil d'Etat. Ils invoquent l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, ainsi libellé:

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

A. Sur l'applicabilité de l'article 6 (art. 6)

26. Requérants et Commission s'accordent à estimer ce texte applicable en l'espèce.

27. Le Gouvernement soutient la thèse contraire. Se fondant notamment sur l'opinion dissidente de M. Danelius, jointe à l'avis de la Commission, il plaide à titre principal - et pour la première fois devant la Cour - que le Protocole d'accord franco-marocain était un accord international engendrant des droits et obligations pour les deux gouvernements et qu'il ne conférait aux personnes concernées aucun droit individuel à indemnisation, pareil droit n'étant créé que par les mesures ultérieures prises par les autorités françaises. Ledit Protocole se bornerait à donner une définition générale des bénéficiaires et ne contiendrait aucune règle précise de répartition de l'indemnité.

En ordre subsidiaire, et comme déjà devant la Commission, le Gouvernement dénie tout caractère civil aux droits revendiqués, qui trouveraient leur origine dans un accord international librement négocié par l'Etat français dans l'exercice de sa mission de protection diplomatique. Il ajoute que l'objet de la contestation n'a pas de lien direct avec la privation de propriété subie par les intéressés et imputable à un Etat tiers.

28. La thèse du Gouvernement ne convainc pas la Cour. Les négociations entreprises par le gouvernement français dans l'exercice de ses

prérogatives de puissance publique pour obtenir du Maroc l'indemnisation des dommages causés aux ressortissants français expropriés relevaient certainement d'une mission de protection diplomatique. Le Protocole, en son article 1, premier alinéa, disposait: "Le Gouvernement marocain verse au Gouvernement français une indemnité globale et forfaitaire, à charge pour ce dernier d'en assurer la répartition aux bénéficiaires du présent Protocole" (paragraphe 9 ci-dessus). Celui-ci affirmait donc déjà le droit à indemnisation de certaines catégories de victimes de l'expropriation, même s'il revenait aux autorités françaises de décider - par l'intermédiaire d'une commission d'indemnisation instituée par décret - des modalités de répartition de l'indemnité.

En s'engageant à assumer ladite répartition, le gouvernement français renonçait en même temps à présenter ou soutenir auprès du gouvernement marocain les revendications éventuelles de ses ressortissants (article 6 du Protocole - paragraphe 9 ci-dessus). Ceux-ci purent conformément au décret du 6 novembre 1979 (paragraphe 10 ci-dessus) se prévaloir, devant la commission administrative établie à cet effet, d'un droit à une fraction de l'indemnité perçue par l'Etat français.

Le droit à indemnisation ainsi créé au profit, entre autres, des requérants présentait sans nul doute un caractère patrimonial et donc civil, nonobstant l'origine du différend et la compétence des juridictions administratives (voir, mutatis mutandis, les arrêts *Neves e Silva c. Portugal* du 27 avril 1989, série A n° 153-A, p. 14, par. 37, et *Editions Périscope c. France* du 26 mars 1992, série A n° 234-B, p. 66, par. 40).

En effet, la contestation portée devant lesdites juridictions tirait son origine d'une mesure d'expropriation et visait le principe et/ou l'étendue d'une réparation. Elle avait ainsi des répercussions directes sur le droit de propriété des intéressés, droit de caractère civil; son issue, qui dépendait de l'interprétation du traité, était directement déterminante pour un tel droit.

L'article 6 par. 1 (art. 6-1) trouve donc à s'appliquer.

B. Sur l'observation de l'article 6 (art. 6)

1. La durée de la procédure

29. M. et Mmes Beaumartin prétendent que l'examen de leur cause, particulièrement devant le Conseil d'Etat, a duré au-delà du délai raisonnable.

Le Gouvernement conteste cette thèse tandis que la Commission y souscrit.

30. La période à considérer a débuté le 26 septembre 1980, date de l'introduction du recours devant le tribunal administratif de Paris, pour s'achever le 27 janvier 1989, avec le prononcé de l'arrêt de rejet du Conseil d'Etat. Elle s'étend donc sur huit ans et quatre mois.

31. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie à l'aide des critères consacrés par la jurisprudence de la Cour et suivant les circonstances de la cause, lesquelles commandent en l'occurrence une évaluation globale.

32. Selon le Gouvernement, les requérants ont contribué à retarder la procédure en saisissant initialement une juridiction incompétente. De plus, l'affaire présentait une complexité particulière car elle soulevait une difficile question d'interprétation. Enfin, le Conseil d'Etat ne pouvait, sans enfreindre le principe du contradictoire, inscrire l'affaire au rôle d'une audience avant que les requérants eussent formulé leurs observations en réponse à la note interprétative du ministre des Affaires étrangères et que l'Etat, partie défenderesse, eût lui-même produit un mémoire en réplique.

33. Avec la Commission, la Cour reconnaît que les requérants ont allongé de près de neuf mois l'instance en saisissant à tort le tribunal administratif de Paris; en outre, ils ont contribué à la durée de la procédure en attendant quatre mois après l'introduction de leur recours pour déposer leur mémoire. D'autre part, l'affaire comportait des difficultés en raison de la teneur de l'article 1 du Protocole d'accord franco-marocain et de la procédure suivie pour en obtenir l'interprétation officielle.

La Cour constate cependant de longues périodes de stagnation devant le Conseil d'Etat, pour lesquelles elle n'a pas obtenu d'explication: ainsi l'administration défenderesse attendit vingt mois après la saisine pour déposer des observations (paragraphe 14 ci-dessus) et la juridiction de jugement plus de cinq ans pour tenir sa première audience (paragraphe 15 ci-dessus). Dès lors, elle ne saurait en l'espèce estimer "raisonnable" un laps de temps supérieur à huit ans.

Partant, il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) sur ce point.

2. Le caractère équitable de la procédure

34. Selon les intéressés, le Conseil d'Etat ne leur a pas assuré un procès équitable. En déclarant s'en remettre à leur adversaire dans l'instance - le ministre des Affaires étrangères - pour connaître le droit applicable, il aurait abdiqué sa mission de juge.

35. Pour la Commission, pareille ingérence d'une autorité du pouvoir exécutif - de surcroît partie en cause - dans les compétences du Conseil d'Etat ne cadre pas avec le principe d'indépendance du pouvoir juridictionnel énoncé à l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

36. La Cour estime ne pas devoir attribuer au ministre concerné la qualité que lui confèrent Commission et requérants: l'action en annulation de la décision administrative visait l'Etat représenté par l'autorité compétente, le ministre des Affaires étrangères, lequel n'a joué aucun rôle dans la fixation du montant de l'indemnité. Elle examinera donc le grief au regard du principe de l'indépendance du tribunal et non sous l'angle de la notion d'égalité des armes.

37. Le Gouvernement admet que la technique du renvoi en interprétation n'a plus vraiment d'équivalent dans les autres Etats membres du Conseil de l'Europe et que la plus haute juridiction administrative française y a désormais renoncé. Il souligne toutefois son ancienneté ainsi que le caractère exceptionnel de sa mise en oeuvre grâce à l'utilisation généreuse de la théorie dite de l'acte clair. Il insiste en outre sur ses avantages: juridique, car elle assure une interprétation uniforme des engagements internationaux, source de sécurité juridique et d'égalité de traitement pour les justiciables; technique, car le ministre constitue l'autorité la mieux qualifiée pour informer le juge sur la commune intention des parties. Il y voit enfin le pur produit d'un équilibre institutionnel entre, notamment, le pouvoir judiciaire, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

S'appuyant sur l'arrêt *Delcourt c. Belgique* (17 janvier 1970, série A n° 11), il invite la Cour à aller au-delà des apparences et soutient qu'en l'espèce le renvoi préjudiciel au ministre n'a pas porté atteinte au principe de l'égalité des armes: le ministre interrogé par le Conseil d'Etat a lui-même sollicité l'avis du négociateur français du traité de sorte que son interprétation revêtirait un caractère entièrement objectif et non partisan.

38. La Cour ne souscrit pas à la thèse du Gouvernement. Elle rappelle que la pratique en question obligeait le juge administratif, confronté à une difficulté sérieuse d'interprétation d'une convention internationale, à demander au ministre des Affaires étrangères d'indiquer le sens de la disposition contestée pour ensuite s'y conformer en toutes circonstances; le Gouvernement le concède.

Elle prend acte du récent changement du droit français à cet égard: désormais - s'agissant tout au moins des juridictions administratives -, l'interprétation des traités ne ressortit plus à la compétence exclusive du ministre des Affaires étrangères (paragraphe 20 ci-dessus).

Elle note cependant qu'en l'espèce, le Conseil d'Etat s'en remet à une autorité relevant du pouvoir exécutif pour résoudre le problème juridique qui lui était posé: il rejeta la requête de M. et Mmes Beaumartin parce que le ministre avait confirmé l'interprétation retenue par la commission d'indemnisation. Elle relève de surcroît que l'interposition de l'autorité ministérielle, décisive pour l'issue du contentieux juridictionnel, ne se prêtait à aucun recours de la part des intéressés, qui n'avaient d'ailleurs eu aucune possibilité de s'exprimer sur l'utilisation du renvoi préjudiciel et sur le libellé de la question.

Or seul mérite l'appellation de "tribunal" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) un organe jouissant de la plénitude de juridiction et répondant à une série d'exigences telles que l'indépendance à l'égard de l'exécutif comme des parties en cause (voir, entre autres, les arrêts *Ringeisen c. Autriche* du 16 juillet 1971, série A n° 13, p. 39, par. 95, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* du 23 juin 1981, série A n° 43, p. 24, par. 55, et *Belilos*

c. Suisse du 29 avril 1988, série A n° 132, p. 29, par. 64). Tel ne fut pas le cas du Conseil d'Etat en l'occurrence.

39. En résumé, la cause des requérants n'a pas été entendue par un "tribunal" indépendant et de pleine juridiction. Il y a donc eu sur ce point aussi méconnaissance de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50) DE LA CONVENTION

40. Aux termes de l'article 50 (art. 50) de la Convention,

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par un autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

A. Dommage

41. Les requérants prient la Cour de leur allouer 120 000 francs français (f) pour la longueur de la procédure et 200 000 f en raison du caractère inéquitable de celle-ci. Au sujet de cette dernière demande, ils déclarent avoir perdu toute chance de voir leur cause jugée et le Protocole interprété en leur faveur.

42. Selon le Gouvernement, la durée excessive de la procédure pourrait justifier l'octroi d'une indemnité n'excédant pas 30 000 f, mais le préjudice moral découlant d'une atteinte aux règles du procès équitable se trouverait suffisamment réparé par le constat d'une violation.

43. Sans se prononcer sur les sommes réclamées, le délégué de la Commission constate l'existence d'une perte de chance.

44. La Cour ne saurait spéculer sur les conclusions auxquelles le Conseil d'Etat aurait abouti s'il n'avait pas recherché l'interprétation ministérielle du Protocole d'accord. Elle estime cependant que les requérants ont dû éprouver un tort moral auquel les constats de violation figurant dans le présent arrêt ne suffisent pas à remédier. Statuant en équité, comme le veut l'article 50 (art. 50), elle leur alloue 100 000 f de ce chef.

B. Frais et dépens

45. Les requérants réclament en outre 80 000 f en remboursement des frais et dépens exposés devant le Conseil d'Etat (10 000 f) et les organes de la Convention (70 000 f).

Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour.

Quant au délégué de la Commission, il ne prend pas position.

46. Sur la base des critères qu'elle applique en la matière, la Cour accorde 80 000 f aux intéressés.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

1. Dit que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention s'applique en l'espèce;
2. Dit qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) en raison de la durée de la procédure;
3. Dit qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) en ce que la cause des requérants n'a pas été entendue par un "tribunal" indépendant et de pleine juridiction;
4. Dit que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois, 100 000 (cent mille) francs français pour dommage moral et 80 000 (quatre-vingt mille) pour frais et dépens;
5. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais de Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 24 novembre 1994.

Rolv RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier f.f.