



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE MATOS E SILVA, LDA., ET AUTRES c. PORTUGAL

(Requête n°15777/89)

ARRÊT

STRASBOURG

16 septembre 1996

En l'affaire Matos e Silva, Lda., et autres c. Portugal¹,

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 A² (2), en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,
F. GÖLCÜKLÜ,
C. RUSSO,
J. DE MEYER,
S.K. MARTENS,
A.N. LOIZOU,
M.A. LOPES ROCHA,
B. REPIK,
P. KURIS,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 29 mars et 27 août 1996,

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") puis par le gouvernement de la République portugaise ("le Gouvernement"), les 20 mai et 4 juillet 1995, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 de la Convention (art. 32-1, art. 47). A son origine se trouve une requête (n° 15777/89) dirigée contre le Portugal et dont deux sociétés à responsabilité limitée de droit portugais, Matos e Silva, Limitada, et Teodósio dos Santos Gomes, Limitada, ainsi qu'une ressortissante portugaise, Mme Maria Sofia Machado Perry Vidal, avaient saisi la Commission le 16 novembre 1989 en vertu de l'article 25 de la Convention (art. 25). La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration portugaise reconnaissant la

¹ L'affaire porte le n° 44/1995/550/636. 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.

² Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) (1er octobre 1994) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole (P9). Il correspond au règlement entré en vigueur le 1er janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46), la requête du Gouvernement à l'article 48 (art. 48). Elles ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences des articles 6 de la Convention (art. 6) et 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, les requérantes ont manifesté le désir de participer à la procédure et ont désigné leurs conseils (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. M.A. Lopes Rocha, juge élu de nationalité portugaise (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 4 b) du règlement A). Le 8 juin 1995, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. F. Gölcüklü, C. Russo, J. De Meyer, S.K. Martens, A.N. Loizou, B. Repik et P. Kuris, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 5 du règlement A) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 6 du règlement A), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du Gouvernement, les conseils des requérantes 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 le mémoire du Gouvernement le 20 décembre 1995 et celui des requérantes le 3 janvier 1996. Le 21 février, le secrétaire de la Commission l'a informé que le délégué s'exprimerait à l'audience.

Le 14 mars 1996, les requérantes ont déposé des documents.

5. Le 23 février 1996, la Commission avait produit les pièces de la procédure suivie devant elle; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

6. Ainsi qu'en avait décidé ce dernier, les débats se sont déroulés en public le 25 mars 1996, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. A. HENRIQUES GASPAR, procureur général adjoint
de la République, *agent*,
J.P. FERREIRA RAMOS DE SOUSA, assesseur juridique au cabinet
du premier ministre,
Mme L.M. BRANCO SANTOS MOTA DELGADO, adjoint au cabinet
du ministre de l'Environnement,
M. N. CARA D'ANJO LECOQ, directeur du parc naturel
de la Ria Formosa, *conseillers*;

- pour la Commission

M. J.-C. SOYER, *délégué*;

- pour les requérantes

Me F. DE QUADROS, professeur à la faculté de droit

de Lisbonne et avocat,
MM. R. DOLZER, professeur à la faculté de droit de Bonn, *conseils*,
P. BARBAS HOMEM, chargé de cours à la faculté de droit
de Lisbonne,
S. COSTA PARDAL, professeur d'aménagement du territoire
à l'université technique de Lisbonne,
N.J. CABRAL, économiste, *conseillers*.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Soyer, Me de Quadros, M. Dolzer et M. Henriques Gaspar.

7. Les requérantes et le Gouvernement ont produit diverses pièces lors de l'audience. Le 23 avril 1996, les premières ont présenté des observations sur celles déposées par le second, lequel a fait parvenir des commentaires le 15 mai 1996.

8. Le 15 juillet 1996, les requérantes ont communiqué un rapport d'évaluation de la "Herdade do Ludo" établi par la direction générale du patrimoine de l'Etat.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES PARTICULIÈRES DE L'AFFAIRE

9. La première requérante, Matos e Silva, Lda. ("la société Matos e Silva"), est une société à responsabilité limitée, inscrite au registre du commerce de Loulé (Portugal); elle seule est partie aux procédures internes (paragraphe 13-45 ci-dessous). Les deuxième et troisième requérantes, Mme Maria Sofia Machado Perry Vidal et la société Teodósio dos Santos Gomes, Lda., sont les seules associées et propriétaires de la première. La deuxième gère les deux sociétés.

A. La genèse de l'affaire

10. La société Matos e Silva exploite des terrains, situés dans la commune de Loulé. Elle cultive le sol, récolte du sel, élève des poissons.

11. Une partie de ces terrains lui appartient en propre car elle les a achetés en diverses occasions. Quant à l'autre partie, une concession d'exploitation avait été accordée à Basilio de Castelbranco par un décret royal du 21 juillet 1884, dont l'article 2 prévoyait que les terrains auxquels la concession se rapportait pouvaient être expropriés sans droit à indemnisation pour les concessionnaires. En 1886, Basilio de Castelbranco transféra la concession à la Companhia Exploradora de Terrenos Salgados do Algarve. A la dissolution de cette dernière, certains de ses anciens

associés acquièrent la concession. Ils constituèrent la société Matos e Silva dont le but social était notamment d'acquérir et d'exploiter une partie des terrains salés, objet de la concession. Le 12 août 1899, ladite société conclut devant notaire un contrat d'achat-vente portant sur lesdits terrains. Le 16 septembre, elle fit inscrire ce transfert au registre foncier de Loulé dans les termes suivants: "1899 - 16 septembre (...) Est inscrite en faveur de la société Matos e Silva (...) la transmission du domaine utile de la troisième glèbe de la parcelle [prazo] du Ludo (...) de même que des terrains dénommés du Ludo et Marchil (...) pour les avoir achetés (...) pour un prix total de 79 500 \$ 000 reis [sic] (..)" Depuis cette date, en ce qui concerne ces terrains, la société Matos e Silva agit uti dominus, en payant les impôts et taxes prévus par la loi portugaise sur la propriété.

12. Le 2 mai 1978, par le décret n° 45/78, le gouvernement créa une réserve de protection des animaux (Reserva Natural da Ria Formosa) sur le territoire du littoral de l'Algarve (communes de Loulé, Olhão et Faro), y compris sur les terrains de la société Matos e Silva dénommés "Herdade do Muro do Ludo" ou "Quinta do Ludo" ou encore "Herdade do Ludo". Dans cette perspective, il adopta diverses mesures, dont les cinq combattues par les requérantes.

B. Les cinq actes litigieux et les procédures y afférentes

1. Le décret-loi n° 121/83 du 1er mars 1983

13. Par un décret-loi n° 121/83 du 1er mars 1983, le gouvernement déclara d'utilité publique la moitié des terrains de la société Matos e Silva, déclaration préalable à leur expropriation en vue d'y construire une station d'aquaculture.

14. Le 18 avril 1983, la société Matos e Silva attaqua cette décision devant la section du contentieux administratif de la Cour suprême administrative. Le recours, interjeté devant la présidence du conseil des ministres conformément à l'article 2 du décret-loi n° 256-A/77, applicable à l'époque (paragraphe 49 ci-dessous), fut transmis à ladite juridiction le 9 mai.

15. Le 17 avril 1985, après un échange de mémoires, la société Matos e Silva, se fondant sur l'article 9 par. 2 du code des expropriations (paragraphe 47 ci-dessous), demanda l'extinction de l'instance, celle-ci ayant perdu son objet en raison de la caducité de la déclaration d'utilité publique contenue dans le décret-loi n° 121/83.

Elle réitéra cette requête les 21 mai 1986, 20 juillet 1987 et 19 avril 1988.

16. Le 6 mai 1988, la Cour suprême administrative décida de ne pas se prononcer sur la question de la caducité sans connaître le contenu du recours, entre-temps interjeté par la société Matos e Silva contre le décret-

loi n° 173/84 et dont l'examen était pendant devant la présidence du conseil des ministres (paragraphe 32 ci-dessous).

En conséquence, la Cour suprême administrative pria le premier ministre de lui faire parvenir la requête introductive (petição do recurso). Ses rappels des 11 mai 1988, 23 septembre 1988 et 13 décembre 1988 restèrent sans suite.

17. Le 16 mai 1989, le ministère public sollicita la suspension de l'instance jusqu'à ce qu'il soit statué sur le recours en annulation contre le décret-loi n° 173/84. La société Matos e Silva s'y opposa et réitéra sa demande d'extinction de l'instance.

18. Par un arrêt du 28 septembre 1989, la Cour suprême administrative décida de suspendre l'instance et rejeta la demande de la société. Elle estimait que l'article 9 par. 2 du code des expropriations ne s'appliquait pas en l'espèce, puisque le décret-loi n° 173/84 avait suspendu l'effet de la déclaration d'utilité publique du décret-loi n° 121/83. Or la caducité ne peut pas frapper un acte qui n'existe pas dans l'ordre juridique. Par ailleurs, il y avait lieu d'attendre l'issue du recours contre le décret-loi n° 173/84. Au demeurant, la déclaration d'utilité publique contenue dans le décret-loi n° 121/83 pourrait reprendre ses effets en cas d'annulation du décret-loi n° 173/84.

19. Le 8 février 1990, la société Matos e Silva interjeta un appel de cette décision devant la cour plénière de la section du contentieux administratif de la Cour suprême administrative. Cette dernière le repoussa par un arrêt du 17 octobre 1992. Se fondant sur l'existence d'arrêts contradictoires portant sur la même question de droit, la société attaqua cette décision le 1er avril 1993. Le juge-rapporteur déclara l'appel irrecevable le 23 avril 1993. La société fit, sans succès, une réclamation contre cette décision.

20. La procédure demeure pendante.

2. L'ordonnance du 4 août 1983

21. Par une ordonnance conjointe du premier ministre et des ministres des Finances et de l'Environnement (Qualidade de Vida) du 4 août 1983, le gouvernement déclara d'utilité publique l'autre moitié des terrains en vue de leur expropriation pour créer une réserve intégrale destinée à la protection des oiseaux migrateurs et d'autres espèces importantes. L'ordonnance autorisait "la prise de possession immédiate" des terrains par l'Etat.

22. Le 15 novembre 1983, la société Matos e Silva forma un recours contentieux contre cette ordonnance. La Cour suprême administrative enregistra le recours le 20 décembre, après sa transmission le 15 décembre 1983 par la présidence du conseil des ministres (paragraphe 49 ci-dessous).

23. Le 9 octobre 1985, la société Matos e Silva présenta une demande d'extinction de l'instance identique à celle formulée dans la procédure

précédente (paragraphe 15 ci-dessus). Elle renouvela sa requête les 7 juillet 1986 et 15 juin 1989, mais en vain.

24. La Cour suprême administrative estima également ne pas pouvoir se prononcer sur le recours sans connaître le contenu de celui interjeté entre-temps contre le décret-loi n° 173/84 (paragraphe 16 ci-dessus et 32 ci-dessous) et pendant devant la présidence du conseil des ministres.

Afin de recevoir la requête introductive de ladite instance, la Cour suprême administrative adressa au premier ministre, entre le 23 avril 1987 et le 26 janvier 1989, huit injonctions, restées sans suite.

Le 18 mai 1989, le premier ministre répondit à une neuvième injonction formulée le 24 avril 1989. Il informait la Cour suprême administrative que l'original de la requête introductive du recours avait disparu et qu'il ne disposait que d'une copie. Il ne joignait aucune pièce à son courrier.

25. Le 10 juillet 1989, la société Matos e Silva fournit elle-même une copie de ladite requête à la Cour suprême administrative.

26. Le 3 décembre 1989, le ministère public pria la Cour suprême administrative de suspendre l'instance pour la même raison que celle indiquée à l'occasion du recours précédent (paragraphe 17 ci-dessus).

27. Le 3 avril 1990, la Cour suprême rendit un arrêt prononçant la suspension de l'instance, par des motifs identiques à ceux mentionnés dans son arrêt du 28 septembre 1989 (paragraphe 18 ci-dessus).

Le 24 avril 1990, la société Matos e Silva interjeta un appel de cette décision devant la cour plénière de la section du contentieux administratif de la Cour suprême administrative, qui le repoussa le 17 juin 1993.

28. La procédure est toujours pendante.

3. Le décret-loi n° 173/84 du 24 mai 1984

29. Par le décret-loi n° 173/84 du 24 mai 1984, "en vue de la réalisation d'un ouvrage d'utilité publique, plus particulièrement de la création d'une réserve intégrale (...)", le gouvernement "révoqua la concession d'exploitation de tous les terrains mentionnés à l'article 1 [du décret du 21 juillet 1884]". Cette révocation "[devait] s'opérer de la manière dont ledit texte [admettait] l'expropriation" (paragraphe 11 ci-dessus). Aux termes des articles 3 et 4 du décret-loi n° 173/84, l'Etat entraînait immédiatement en possession des terrains, sans aucune formalité ni indemnisation, sauf celle due au titre des améliorations, nécessaires et utiles, apportées à la propriété.

30. Le 25 juin 1984, la société Matos e Silva saisit le conseil des ministres d'un recours gracieux dont on ignore l'issue.

31. Parallèlement, elle adressa une demande de suspension des effets (eficacia) de cet acte à la section du contentieux administratif de la Cour suprême administrative. Par un arrêt du 18 juillet 1985, confirmé par la cour plénière, la Cour suprême administrative accueillit la demande et décida de suspendre les effets de l'acte attaqué jusqu'à la décision sur le fond.

32. Enfin, le 9 juillet 1984, la société Matos e Silva forma un recours en annulation de l'acte devant la même juridiction, lequel recours fut présenté à la présidence du conseil des ministres (paragraphe 49 ci-dessous).

Elle faisait valoir notamment:

a) qu'il n'y avait encore eu aucune indemnisation au titre des deux expropriations précédentes;

b) que les motifs indiqués par le gouvernement pour justifier les expropriations étaient chaque fois différents et contradictoires, une réserve d'oiseaux et une station d'aquaculture n'étant pas compatibles, et le décret-loi n° 173/84 prétendait installer sur les terrains une réserve intégrale;

c) que l'acte d'expropriation était discriminatoire puisqu'il concernait presque exclusivement les terrains de la société Matos e Silva et non d'autres terrains appartenant à d'autres personnes ou sociétés, situés dans la même zone et possédant les mêmes conditions et caractéristiques.

33. La présidence du conseil des ministres décida d'envoyer le dossier au ministère de l'Environnement. Le nouveau ministre décida par une ordonnance du 9 août 1984 (paragraphe 53 ci-dessous) de constituer une commission chargée de formuler, dans un délai de trente-sept jours, une proposition tendant notamment à la révocation du décret-loi n° 173/84.

34. Toutefois, en octobre 1985, un nouveau gouvernement fut constitué et le projet de révocation n'aboutit pas.

35. Au vu de la lettre du premier ministre du 18 mai 1989 (paragraphe 24 ci-dessus) et à la suite de la communication d'une copie de la requête par la société Matos e Silva (paragraphe 25 ci-dessus), cette dernière, en application des articles 1074 et suivants du code civil, demanda la reconstitution (reforma) du dossier administratif. Dans une décision interlocutoire du 18 octobre 1990, le juge-rapporteur déclara que la copie de la requête introductive avait été communiquée par le gouvernement. Sur demande en rectification de la société, il admit, dans une décision du 31 octobre 1991, que cette communication avait été faite par celle-ci. La reconstitution n'eut toutefois pas lieu.

36. Le 17 février 1992, la société Matos e Silva présenta une demande d'extinction de l'instance pour les mêmes motifs que ceux qui avaient été invoqués dans la procédure concernant le décret-loi n° 121/83 (paragraphe 15 ci-dessus).

37. Le 17 septembre 1992, la Cour suprême administrative décida qu'il y avait lieu d'attendre l'envoi du dossier administratif (processo gracioso). Dans ce but, les 26 janvier et 23 avril 1993, elle enjoignit au gouvernement de lui adresser ledit dossier.

Le gouvernement le fit le 25 octobre 1993, mais la requête introductive ne figurait pas dans le dossier en question.

38. Au début de l'année 1994, la société Matos e Silva déposa un mémoire et un avis. Le 8 mars 1995, le ministère public présenta ses réquisitions finales proposant l'annulation de l'acte attaqué. Dans une

ordonnance du 26 avril 1995, le juge-rapporteur considéra que toutes les questions soulevées dans le recours dépendaient essentiellement de celle de savoir si la société était propriétaire des terrains. Dans ces conditions, la Cour suprême administrative devait surseoir à statuer jusqu'à ce que le tribunal civil compétent tranche au cours d'une procédure relative à la question du droit de propriété. Par conséquent, en application de l'article 4 du décret-loi n° 129/84 portant statut des juridictions administratives et fiscales (paragraphe 51 ci-dessous), elle suspendit l'instance.

Sur appel de la société, la première section de la Cour suprême administrative annula, le 19 décembre 1995, l'ordonnance au motif que le juge-rapporteur n'était pas compétent pour la prendre. Examinant elle-même la question, elle suspendit l'instance afin de permettre à la société de saisir la juridiction civile, étant donné qu'en cas d'inertie des parties pendant plus de trois mois, la question devrait être décidée sur la base des éléments figurant au dossier (paragraphe 50 ci-dessous).

La société attaqua cette décision devant la cour plénière, laquelle, à la date d'adoption de l'arrêt, n'avait pas encore statué.

4. Le décret-loi n° 373/87 du 9 décembre 1987

39. Par un décret-loi n° 373/87 du 9 décembre 1987, le gouvernement décida de la création sur le littoral de l'Algarve du parc naturel de la Ria Formosa et de l'adoption d'une série de règles tendant à la protection de l'écosystème de la zone. Ainsi ont été notamment prévues, outre l'interdiction de bâtir, l'interdiction de modifier l'usage actuel du sol, d'introduire, sans autorisation, de nouvelles activités agricoles et piscicoles.

40. Le 8 février 1988, la société Matos e Silva forma un recours contre ce décret devant la section du contentieux administratif de la Cour suprême administrative. Elle alléguait que par rapport aux limitations frappant les terrains voisins, le décret prévoyait un statut plus restrictif quant à l'exercice de son droit de propriété sur ses terrains. Elle ajoutait que l'acte incriminé s'analysait en une expropriation compte tenu de la quantité de restrictions imposées.

41. Le 18 avril 1994, la Cour suprême administrative décida de surseoir à statuer dans l'attente de la décision sur le fond concernant le recours en annulation du décret-loi n° 173/84. La procédure demeure donc pendante.

5. Le décret réglementaire n° 2/91 du 24 janvier 1991

42. Par le décret "réglementaire" n° 2/91 du 24 janvier 1991, le gouvernement approuva un "Plan ordonnateur et réglementaire du parc naturel de la Ria Formosa" (Plano de ordenamento e Regulamento do Parque natural da Ria Formosa).

43. Le 23 mars 1991, alléguant la violation des principes d'égalité et de proportionnalité, la société Matos e Silva attaqua ce décret devant la section

du contentieux administratif de la Cour suprême administrative. Elle considérait que ledit décret constituait un nouvel acte d'expropriation.

44. Après un échange de mémoires, la Cour suprême administrative demanda le 7 avril 1992 des informations sur le déroulement de la procédure concernant le décret-loi n° 173/84.

45. Le 9 juin 1993, elle suspendit la procédure pour les motifs susmentionnés.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La Constitution

46. L'article 62 de la Constitution dispose:

"1. Le droit à la propriété privée, ainsi que la transmission de biens entre vifs ou par succession, est garanti à chacun, conformément à la Constitution.

2. La réquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique ne peuvent être effectuées que dans le cadre de la loi et moyennant le versement d'une juste indemnité."

B. Le code des expropriations

47. Le code des expropriations de 1976, tel qu'il s'appliquait à l'époque des faits, contenait les dispositions suivantes:

Article 1 par. 1

"Les biens immeubles et les droits y afférents peuvent être expropriés pour cause d'utilité publique rentrant dans les attributions de l'entité expropriante, moyennant le versement d'une juste indemnité."

Article 9 par. 2

"L'acte de déclaration d'utilité publique devient caduc si les biens n'ont pas été acquis dans un délai de deux ans ou si la constitution d'une commission d'arbitrage n'a pas eu lieu dans ce même délai."

Article 27 par. 1

"L'expropriation pour cause d'utilité publique d'un bien ou droit confère à l'exproprié le droit de recevoir une juste indemnité."

48. Les articles 1 et 22 par. 1 du code des expropriations de 1991, désormais applicable, sont ainsi libellés:

Article 1

"Les biens immeubles et les droits y afférents peuvent être expropriés pour cause d'utilité publique rentrant dans les attributions de l'entité expropriante, moyennant le versement immédiat d'une juste indemnité."

Article 22 par. 1

"L'expropriation pour cause d'utilité publique d'un bien ou droit quelconque ouvre à l'exproprié le droit au versement immédiat d'une juste indemnité."

C. Les décrets-lois relatifs à la procédure des juridictions administratives

49. L'article 2 du décret-loi n° 256-A/77 du 17 juin 1977 prévoyait:

"1. Les actes administratifs définitifs et exécutoires sont susceptibles d'être attaqués au moyen d'un recours contentieux, lequel doit être interjeté moyennant acte adressé au tribunal compétent et présenté devant l'autorité responsable de l'acte en cause.

2. L'autorité administrative peut, dans un délai de trente jours, abroger ou confirmer, en tout ou partie, l'acte objet du recours.

3. Pendant le même délai, l'autorité administrative transmettra, en tout état de cause, au tribunal respectif le dossier administratif contenant les documents pertinents.

4. A défaut de production, le requérant pourra demander au tribunal de se saisir du dossier et des documents le concernant, afin que la procédure puisse suivre son cours.

5. (...)"

50. Cette disposition a été modifiée par le décret-loi n° 267/85 du 16 juillet 1985, dont il y a lieu de citer les articles suivants:

Article 7

"L'inertie des intéressés relative, pendant plus de trois mois, à l'introduction ou à la bonne marche de la procédure concernant une question préjudicielle entraîne la poursuite de la procédure, la question préjudicielle étant décidée sur la base des éléments de preuve recevables dans ladite procédure et la décision ayant uniquement des effets limités à la procédure en cause."

Article 11

"1. A défaut de communication, sans justification valable, des pièces pertinentes pour l'issue de la procédure, le tribunal peut ordonner toute mesure adéquate, notamment celle prévue à l'article 4 du décret-loi n° 227/77 du 31 mai, et adressera une injonction à l'autorité administrative défaillante, aux termes de l'article 84.

2. Si un tel défaut de communication se réitère, le tribunal appréciera librement cette conduite aux fins de preuve."

Article 84

"1. Dans sa décision, le juge fixe le délai d'exécution de l'injonction.

2. Le refus d'obtempérer à l'injonction engage la responsabilité civile, disciplinaire et pénale, conformément à l'article 11 du décret-loi n° 256-A/77 du 17 juin."

D. Les autres dispositions pertinentes

1. Le décret-loi n° 129/84 du 27 avril 1984

51. L'article 4 par. 2 du décret-loi n° 129/84 du 27 avril 1984 portant statut des juridictions administratives et fiscales est ainsi libellé:

"Lorsque la connaissance de l'objet de l'action ou du recours dépend de la décision sur une question relevant de la compétence d'autres tribunaux, le juge peut s'abstenir de statuer jusqu'à ce que le tribunal compétent se prononce; la loi de procédure fixe les effets de l'inertie des intéressés pour ce qui est de l'introduction et du déroulement de la procédure concernant la question préjudicielle."

2. Le décret-loi n° 227/77 du 31 mai 1977

52. L'article 4 du décret-loi n° 227/77 du 31 mai 1977 prévoit:

"1. A défaut de communication, à l'expiration d'un délai de trente jours, sans justification, du dossier administratif [processo gracioso] ou d'autres pièces requises par le tribunal aux fins de l'instruction de la procédure contentieuse, le juge-rapporteur transmet le dossier au ministère public afin que ce dernier puisse présenter ses réquisitions dans le délai de trente jours, sous peine de la sanction prévue au paragraphe suivant.

2. Lorsqu'un délai de trente jours s'est écoulé à compter de l'avis du ministère public, tel qu'il est prévu au premier paragraphe, et que les pièces requises n'ont pas été produites, sans excuse raisonnable, la procédure reprend son cours et le juge appréciera librement la conduite de l'autorité mise en cause."

3. L'ordonnance n° 77/84 du ministère de l'Environnement du 9 août 1984

53. L'ordonnance n° 77/84 du ministère de l'Environnement du 9 août 1984 est ainsi libellée:

"1. Prenant note du décret-loi n° 173/84, du 24 mai, dont la teneur porte sur la totalité des terrains ayant fait l'objet d'une concession royale par décret du Gouvernement n° 165, du 21 juillet 1884, sans aucune limitation ou discrimination à leur égard;

2. Constatant que beaucoup de ces terrains représentant plusieurs milliers d'hectares sont aujourd'hui des propriétés privées qui n'ont rien à voir avec les buts écologiques et de préservation des richesses naturelles que l'on prétend atteindre moyennant la révocation de la concession, entraînant une immense cascade d'éventuels conflits juridiques et d'indemnités à payer par l'Etat;

3. Constatant que la disposition légale se réfère expressément à la "Herdade do Ludo" ou, en d'autres termes, "Herdade do Muro do Ludo", qu ne constitue qu'une petite partie de ce qui fit l'objet de la concession royale de 1884;

4. Constatant, également, que même la "Herdade do Muro do Ludo" ne présente que partiellement un intérêt particulier du point de vue de la protection de l'avifaune;

5. Il est institué une commission (...) chargée de formuler une proposition visant à la:

- Révocation du décret-loi n° 173/84 et de toute autre législation en la matière;

- Présentation d'une proposition d'un nouveau décret-loi destiné à transférer dans le domaine public tous les terrains qui, intégrés dans la dénommée "Herdade do Ludo" ou en dehors de celle-ci, revêtent de l'intérêt pour la réserve de l'avifaune que l'on prétend protéger;

- Proposition d'indemnisations, ou d'un mode juste de procéder au calcul de ces indemnisations, en raison des améliorations [benfeitorias] apportées aux terrains désormais transférés à l'Etat;

- Proposition tendant à la légalisation définitive des terrains qui se trouvent sous le domaine privé [dominio particular], ne présentant pas d'intérêt pour la réserve et qui ont fait l'objet de la concession royale de 1884.

6. La commission ainsi nommée a jusqu'au 15 septembre 1984 pour s'acquitter de la tâche qui lui est assignée; cependant, la proposition de révocation du décret-loi n° 173/84, dûment motivée, sera soumise au ministre de l'Environnement avant le 21 août, de façon à pouvoir être inscrite dans le prochain ordre du jour du Conseil des ministres, et comportera les clauses qui s'avéreront nécessaires pour rendre évident que l'Etat est toujours intéressé à la réserve, et déterminé à transférer dans le domaine public les terrains devant l'intégrer."

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

54. Dans leur requête du 16 novembre 1989 à la Commission (n° 15777/89), les sociétés Matos e Silva et Teodósio dos Santos Gomes ainsi que Mme Perry Vidal dénonçaient une violation de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) en raison de la durée des procédures administratives. Elles invoquaient aussi l'article 13 de la Convention (art. 13) car aucun recours effectif devant une instance nationale ne s'offrirait à elles pour se plaindre des atteintes causées à leurs droits par les actes du gouvernement. Elles alléguaient en outre une violation de leur droit

au respect des biens, tel que le garantit l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Enfin, elles s'appuyaient sur l'article 14 de la Convention (art. 14), combiné avec cette dernière disposition (P1-1), pour dénoncer une discrimination par rapport aux autres propriétaires possédant des terrains dans la même zone.

55. Le 29 novembre 1993, la Commission a déclaré la requête recevable. Dans son rapport du 21 février 1995 (article 31) (art. 31), elle conclut:

a) qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) en raison du défaut d'accès effectif à un tribunal (dix-neuf voix contre trois);

b) qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 6 de la Convention (art. 6) en raison de la durée de la procédure (vingt voix contre deux);

c) qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) (vingt et une voix contre une);

d) qu'il ne s'impose pas d'examiner le grief tiré de la violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (art. 14+P1-1) (vingt et une voix contre une).

Le texte intégral de son avis et de l'opinion partiellement dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt³.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

56. Dans son mémoire, le Gouvernement "prie la Cour de dire qu'en l'espèce, il n'y a eu violation ni de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) (droit d'accès) ni de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1)".

EN DROIT

I. SUR LES EXCEPTIONS PRELIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

57. Le Gouvernement soutient que les requérantes n'ont pas épuisé les voies de recours internes et que la Cour est incompétente *ratione materiae*. Sur l'un et l'autre point, il tire argument de ce que la question du droit de propriété sur les terrains en cause demeure pendante devant les juridictions internes.

³ Note du greffier : pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (Recueil des arrêts et décisions 1996-IV), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

58. Selon les requérantes, dans la mesure où la procédure est bloquée depuis treize ans, la question de l'épuisement des voies de recours internes ne se pose pas. Par ailleurs, la propriété des terrains en cause ne prêterait à aucune controverse (paragraphe 73 ci-dessous).

59. La Cour remarque que, devant la Commission, l'exception de non-épuisement des voies de recours internes n'a été soulevée qu'au sujet de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Avec le délégué de la Commission, elle estime cependant que les exceptions préliminaires sont étroitement liées à l'examen au fond des griefs déduits des articles 6 de la Convention et 1 du Protocole n° 1 (art. 6, P1-1). Elle les joint donc au fond.

II. SUR LES VIOLATIONS ALLEGUEES DES ARTICLES 13 ET 6 PAR. 1 DE LA CONVENTION (art. 13, art. 6-1)

60. Les requérantes se plaignent d'abord de l'absence d'un recours effectif devant une instance nationale et ensuite de la durée des cinq procédures engagées à l'encontre des actes litigieux. Elles se disent victimes d'un manquement aux exigences des articles 13 et 6 par. 1 de la Convention (art. 13, art. 6-1), ainsi libellés:

Article 13 (art. 13)

"Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente 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."

Article 6 par. 1 (art. 6-1)

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

A. Sur le grief tiré du défaut d'accès à un tribunal

61. Selon les intéressées, le défaut d'accès effectif à un tribunal se caractérise par le blocage total des procédures litigieuses. Quatre des cinq procédures seraient suspendues dans l'attente d'une décision sur le fond dans la procédure relative au décret-loi n° 173/84, dont l'objet aurait passé pour une question préjudicielle par rapport aux autres. Or, dans cette procédure, la Cour suprême administrative aurait attendu plus de dix ans l'envoi par le gouvernement du dossier administratif et, à ce jour, n'aurait toujours pas reçu la requête introductive, ni statué. En l'absence d'un tel envoi, elle aurait néanmoins été tenue, en vertu du droit portugais, de prendre une décision en se fondant sur les éléments disponibles.

62. La Commission souscrit à cette thèse. Les entraves en cause porteraient atteinte à l'essence même du droit des requérantes à l'accès à un tribunal.

63. Selon le Gouvernement, les intéressées ont eu un accès effectif à un tribunal en exerçant toutes les voies de recours que leur offrait le droit interne. Elles auraient ainsi saisi la juridiction compétente. Dans les cinq recours, elles auraient fait valoir leurs droits en utilisant les mécanismes mis à leur disposition par le droit portugais. La procédure relative au décret-loi n° 173/84 se poursuivrait, certes avec des retards dus à des incidents de procédure et à des circonstances liées au fonctionnement du tribunal lui-même. Toutefois, seule la durée de la procédure serait en jeu, et non un défaut d'accès effectif.

64. D'après la Cour, on ne saurait parler d'entraves à l'accès à un tribunal lorsqu'un justiciable, représenté par un avocat, saisit librement le tribunal, présente devant lui ses arguments et exerce contre les décisions rendues les recours qu'il estime utiles. Comme le Gouvernement le relève à juste titre, la société Matos e Silva a fait usage des recours disponibles en droit portugais. La circonstance que les procédures traînent ne concerne pas l'accès à un tribunal. Les difficultés rencontrées sont donc de déroulement et non d'accès.

Bref, il n'y a eu violation ni de l'article 13 (art. 13) ni, à cet égard, de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), les exigences du premier (art. 13) étant d'ailleurs moins strictes que celles du second (art. 6-1) et entièrement absorbées par elles en l'espèce.

B. Sur le grief tiré de la durée des procédures

65. Selon les requérantes, les procédures ont enfreint, par leur longueur, l'article 6 par. 1 (art. 6-1). La durée excessive de celles-ci produirait les mêmes effets que le défaut d'accès effectif à un tribunal.

66. Le Gouvernement reconnaît désormais que la procédure relative au recours contre le décret-loi n° 173/84 s'est déroulée jusqu'à ce jour avec des retards, sa durée, et par conséquent celle des quatre autres procédures, dépassant les attentes légitimes.

67. La Commission ayant conclu à la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) en raison du défaut d'accès effectif à un tribunal, elle a estimé qu'aucune question séparée ne se posait en raison de la longueur des procédures.

68. La Cour constate que les procédures litigieuses ont débuté respectivement les 18 avril 1983, 15 novembre 1983, 9 juillet 1984, 8 février 1988 et 23 mars 1991, et demeurent pendantes. Leur durée s'étend donc, à la date d'adoption du présent arrêt, sur respectivement treize ans et quatre mois, douze ans et neuf mois, douze ans et un mois et demi, huit ans et demi et, enfin, sur cinq ans et cinq mois environ.

69. Le Gouvernement concédant qu'il y a eu manquement, la Cour ne juge pas nécessaire d'examiner le caractère raisonnable de la durée de chacune des procédures en cause à l'aide des critères qui se dégagent de sa jurisprudence. Il ne fait aucun doute que la durée des procédures, envisagée globalement, ne peut passer pour "raisonnable" en l'espèce.

70. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, la Cour rejette les exceptions préliminaires du Gouvernement quant à cette partie de l'affaire et estime qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) sur ce point.

III. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 (P1-1)

71. Les requérantes se plaignent aussi de trois actes d'expropriation et de deux actes analogues à l'expropriation. Elles y voient une infraction à l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), ainsi libellé:

"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 (P1-1) 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."

A. Sur l'existence d'un "bien"

72. Le Gouvernement consacre l'essentiel de son argumentation à soutenir que les requérantes ne disposaient d'aucun "bien" au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). La situation juridique de la société Matos e Silva en tant que propriétaire des terrains litigieux serait controversée sur le plan interne. En conséquence, les intéressées ne pourraient alléguer la violation d'un droit de propriété qui n'est pas établi.

73. Les requérantes nient l'existence en droit portugais d'une controverse. Elles soulignent qu'une partie des terrains n'a jamais dépendu de la concession royale. Le droit de propriété sur les terrains autrefois objet de ladite concession de 1884 découlerait de la présomption légale résultant de l'inscription au registre foncier de leur achat en 1899, inscription dont la validité n'aurait jamais été contestée. En tout état de cause, la concession de 1884 elle-même aurait déjà opéré le transfert de la propriété au concessionnaire de l'époque. L'Etat aurait d'ailleurs toujours considéré la société Matos e Silva comme propriétaire desdits terrains puisque notamment il en aurait acquis, en 1969, à titre onéreux, une vaste parcelle pour y installer l'aéroport de Faro et n'aurait cessé de percevoir les impôts fonciers sur l'ensemble des terrains. De toute manière, la société Matos e Silva en serait devenue propriétaire par usucapion. Enfin, le ministère public

lui-même dans ses conclusions du 8 mars 1995 sur le recours contre le décret-loi n° 173/84 aurait reconnu le droit de propriété de la société sur la "Quinta do Ludo".

74. La Commission estime que pour les besoins du présent litige, il y a lieu de considérer la société Matos e Silva comme propriétaire des terrains en cause.

75. A l'instar de la Commission, la Cour souligne que le droit de propriété sur une partie des terrains n'est pas contesté. Quant à l'autre partie (paragraphe 11 ci-dessus), la Cour convient avec le Gouvernement qu'il ne lui appartient pas de trancher la question de savoir s'il y a ou non droit de propriété au niveau interne. Elle rappelle cependant que la notion de "biens" (en anglais "possessions") de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) a une portée autonome (voir l'arrêt *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas* du 23 février 1995, série A n° 306-B, p. 46, par. 53). Dans la présente affaire, les droits incontestés des requérantes pendant près d'un siècle sur les terrains litigieux et les profits qu'elles tirent de leur exploitation peuvent passer pour des "biens" aux fins de l'article 1 (P1-1).

B. Sur l'existence d'une ingérence

76. Selon les requérantes, l'ingérence dans leur droit au respect des biens ne fait aucun doute. Les terrains en cause se trouveraient frappés de plusieurs limitations. Outre une interdiction de bâtir et l'existence de servitudes ainsi que de restrictions touchant l'aménagement des terrains, la rentabilité de ceux-ci serait à l'heure actuelle inférieure de 40 % environ par rapport à 1983. Par ailleurs, toute possibilité de vente de terrains serait exclue puisque les éventuels acheteurs seraient découragés par leur situation juridique. La suspension des effets du décret-loi n° 173/84 n'aurait pas d'influence sur les limitations au droit de propriété résultant des actes successifs du gouvernement depuis le 1er mars 1983. Enfin, l'Etat n'aurait jamais versé ni proposé une quelconque compensation.

77. D'après le Gouvernement, il n'y a pas eu privation de propriété. La procédure d'expropriation n'aurait jamais été déclenchée, de même qu'il n'y aurait eu aucune intervention concernant les terrains, lesquels seraient dans la même situation qu'auparavant. Aux termes des articles 9 et suivants du code des expropriations de 1976, la déclaration d'utilité publique constituerait un acte préalable à la procédure d'expropriation. A elle seule, elle n'affecterait pas le contenu du droit de propriété et n'entraînerait aucune indisponibilité, d'autant plus qu'elle deviendrait caduque après deux ans. De ce fait, pendant ladite période, les actes n'auraient produit ni ingérence, ni transfert, ni modification du titre sur la base duquel les requérantes exploitent les terrains. En outre, le décret-loi n° 173/84 aurait vidé les actes antérieurs de tout contenu et les aurait privés de toute possibilité de produire des effets à l'avenir. Il aurait uniquement entraîné

une révocation de la concession et non une expropriation. Ledit décret, dont la Cour suprême administrative a suspendu les effets par un arrêt du 18 juillet 1985, n'aurait produit aucune ingérence. En conclusion, on ne constaterait aucune modification réelle, ni du titre juridique en vertu duquel les requérantes cultivent les terrains en question, ni des conditions matérielles de l'exploitation.

78. La Commission considère que les actes litigieux constituent une ingérence dans le droit au respect des biens. Plus particulièrement, l'exercice concret de la maîtrise des requérantes sur les terrains litigieux se trouverait fortement limité, car les activités agricoles, piscicoles et salinières des intéressées ne pourraient se développer et une interdiction de construire pèserait sur les terrains.

79. Comme la Commission, la Cour note que si les actes en cause laissent juridiquement intact le droit des intéressées de disposer et d'user de leurs biens, ils n'en réduisent pas moins, dans une large mesure, la possibilité pratique de l'exercer. Ils touchent aussi à la substance même de la propriété en ce que trois d'entre eux reconnaissent par avance la légalité d'une expropriation. Les deux autres mesures, l'une créant et l'autre organisant la réserve naturelle de la Ria Formosa, limitent également sans conteste le droit à user des biens. Durant environ treize ans, les requérantes sont ainsi demeurées dans l'incertitude quant au sort de leurs biens. L'ensemble des décisions litigieuses a eu pour résultat que depuis 1983, leur droit sur lesdits biens est devenu précaire. Malgré l'existence d'un recours contre les actes litigieux, la situation était, en pratique, la même que s'il n'en existait aucun.

En conclusion, les requérantes ont subi une ingérence dans leur droit au respect de leurs biens dont les conséquences ont été, sans nul doute, aggravées par l'utilisation combinée des déclarations d'utilité publique et de la création d'une réserve naturelle pendant une longue durée (voir l'arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A n° 52, pp. 23-24, par. 60).

C. Sur la justification de l'ingérence

80. Reste à rechercher si l'ingérence ainsi constatée enfreint ou non l'article 1 (P1-1).

1. La règle applicable

81. L'article 1 (P1-1) garantit en substance le droit de propriété. Il contient trois normes distinctes: la première, qui s'exprime dans la première phrase et revêt un caractère d'ordre général, énonce le principe du respect des biens; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats

contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires à cette fin. Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles: la deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteinte au droit de propriété; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (voir, entre autres, l'arrêt *Phocas c. France* du 23 avril 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-II, pp. 541-542, par. 51).

82. D'après les requérantes, les effets combinés des cinq actes ont entraîné une expropriation de fait de leurs biens. Les deux premiers desdits actes seraient de véritables mesures d'expropriation puisque, en droit portugais, la déclaration d'utilité publique déclenche le processus d'expropriation et serait suivie d'un simple acte exécutoire. Le troisième s'intitulerait lui-même expropriation. Pourtant, aucune indemnité n'aurait été versée aux requérantes. Le propriétaire perdrait tout droit de vendre sa propriété en l'état précédent; il ne pourrait transmettre que des droits précaires. En tout état de cause, il ne serait plus possible d'exploiter normalement des terrains frappés de trois déclarations d'utilité publique, de plusieurs interdictions, y inclus celle de construire, de plusieurs servitudes et d'une autorisation permettant à l'Etat de prendre possession immédiatement des terrains.

83. Selon le Gouvernement, on ne saurait parler d'une privation de propriété ni de droit ni de fait, ou d'une atteinte au mode d'exploitation des terrains en cause.

84. La Commission estime que l'ingérence ne s'analyse pas en une expropriation de fait. Les limitations apportées par les actes litigieux, à l'exception du décret-loi n° 173/84, visaient la réglementation de l'usage des biens. Il s'imposerait d'examiner les différentes mesures à la lumière des dispositions combinées de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1-1) et du deuxième alinéa de cette disposition (P1-1-2).

85. D'après la Cour, il n'y a eu en l'espèce ni expropriation formelle ni expropriation de fait. Les effets des mesures ne sont pas tels qu'on puisse les assimiler à une privation de propriété. Comme le délégué de la Commission le souligne, la situation n'est pas irréversible comme elle l'était dans l'affaire *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (arrêt du 24 juin 1993, série A n° 260-B, p. 70, paras. 44-45). Les limitations au droit de propriété dérivent de la diminution de la disponibilité des biens ainsi que des préjudices subis en raison du fait qu'une expropriation était envisagée. Quoiqu'il ait perdu de sa substance, le droit en cause n'a pas disparu. La Cour note ainsi que toute manière raisonnable d'exploiter le bien-fonds n'a pas disparu car les requérantes ont continué à exploiter les terrains. La seconde phrase du premier alinéa ne trouve donc pas à s'appliquer en l'espèce.

Bien que les mesures n'aient pas toutes la même portée juridique et visent des buts différents, il faut les examiner ensemble au regard de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1-1).

2. Le respect de la norme énoncée à la première phrase du premier alinéa

86. Aux fins de la première phrase du premier alinéa, la Cour doit rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (arrêt *Sporrong et Lönnroth* précité, p. 26, par. 69).

a) Quant à l'intérêt général

87. Selon les requérantes, l'examen des cinq mesures n'indique aucunement une stratégie cohérente à l'égard de leurs biens.

88. Même si la destination donnée aux biens des requérantes a changé à plusieurs reprises, la Cour admet, avec la Commission, que les mesures poursuivaient l'intérêt public invoqué par le Gouvernement, à savoir l'aménagement du territoire dans une perspective de protection de l'environnement.

b) Quant au maintien d'un juste équilibre entre les intérêts en présence

89. D'après les requérantes, les mesures prises n'ont jamais été nécessaires à l'intérêt public puisque aucune suite n'y a été donnée. L'Etat portugais n'aurait pas mis en œuvre les programmes que les trois actes d'expropriation devaient permettre de lancer. Il n'aurait jamais construit de station d'aquaculture, ni aménagé de réserve intégrale pour les oiseaux migrateurs, ou de réserve naturelle générale.

90. Selon le Gouvernement, les décisions en cause respectaient un équilibre adéquat et raisonnable entre l'intérêt public poursuivi et les divers intérêts privés quant à l'usage et au profit individuels du sol. En l'occurrence, l'Etat se devait d'empêcher les utilisations abusives et spéculatives de celui-ci. La durée de la procédure ne pourrait entrer en ligne de compte.

91. Quant au rapport de proportionnalité, la Commission est d'avis que la longue durée des procédures, doublée de l'impossibilité d'obtenir jusqu'ici un dédommagement, ne fût-ce que partiel, des préjudices subis, a constitué une rupture de l'équilibre devant régner entre la sauvegarde du droit de propriété et les exigences de l'intérêt général.

92. La Cour reconnaît que les diverses mesures prises à l'égard des biens dont il s'agit n'étaient pas dépourvues de base raisonnable.

Elle observe toutefois que, dans les circonstances de la cause, elles ont eu pour les requérantes des répercussions sérieuses et dommageables entravant

la jouissance normale de leur droit depuis plus de treize ans, période durant laquelle les procédures n'ont guère avancé. La longue incertitude au sujet tant du sort des biens que de la question de l'indemnisation a encore aggravé les effets préjudiciables des mesures litigieuses.

Il en est résulté que les requérantes ont eu à supporter une charge spéciale et exorbitante qui a rompu le juste équilibre devant régner entre, d'une part, les exigences de l'intérêt général et, d'autre part, la sauvegarde du droit au respect des biens.

93. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, la Cour rejette les moyens préliminaires du Gouvernement quant à cette partie de l'affaire et estime qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

IV. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 (art. 14+P1-1)

94. Les requérantes allèguent enfin une violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (art. 14+P1-1): l'atteinte au droit garanti par cette dernière disposition (P1-1) aurait affecté exclusivement leurs terrains et non ceux de leurs voisins, alors qu'il n'y aurait entre ces terrains aucune différence de nature. En conséquence, elles n'auraient pu tirer du potentiel de développement touristique des terrains un profit analogue à celui obtenu par les propriétaires des terrains contigus.

95. Le Gouvernement explique que la réserve naturelle intègre d'autres terrains que ceux des requérantes et que, si discrimination il y avait, ce ne serait pas l'Etat qui la créerait, mais la nature elle-même.

96. Eu égard à la conclusion formulée au paragraphe 93 ci-dessus, et comme la Commission, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner séparément la question sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (art. 14+P1-1).

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

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

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une 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

98. Selon les requérantes, la réparation du dommage matériel allégué devrait les placer dans une situation équivalant à celle où elles se trouveraient si les actes illicites n'avaient pas été posés. La somme allouée devrait correspondre à la réparation *in natura*. Elle devrait tenir compte de la valeur actuelle de l'indemnité due en raison des actes litigieux, de la perte de la jouissance subie et du manque à gagner résultant du fait qu'elles n'auraient pu profiter du développement touristique de l'Algarve et auraient perdu des occasions d'expansion de leurs activités.

Pour apprécier le dommage ainsi défini, il y aurait lieu de déterminer quelle aurait été leur situation financière en l'absence d'une intervention de l'Etat. A cet effet, les requérantes ont produit une évaluation détaillée du dommage matériel, laquelle fixe à 20 458 463 000 escudos (PTE) la valeur de l'indemnité due en 1983, capitalisée moyennant les taux prévus au code des expropriations de 1976.

Un montant identique serait dû au cas où la Cour considérerait licite l'expropriation opérée en 1983. En effet, la valeur actuelle de la propriété serait de 12 687 240 000 PTE qu'il faudrait augmenter de 7 771 223 000 PTE à titre de perte réelle d'occasions de vente.

Les requérantes se plaignent également d'un dommage moral: le litige aurait suscité dans leur chef des sentiments de frustration, d'impuissance, de souffrance et de révolte compte tenu de la manière brutale dont leurs droits auraient été "écrasés" et du traitement discriminatoire dont elles auraient fait l'objet. A ce titre, elles réclament 60 000 000 PTE.

Ces montants devraient être augmentés d'intérêts au taux légal de 15 % l'an à compter du jour du dépôt de leur mémoire jusqu'au jour du paiement.

99. D'après le Gouvernement, la réparation *in natura* reste un moyen de redressement adéquat. Par ailleurs, la demande des requérantes serait dépourvue de fondement. Les terrains en cause n'auraient eu et n'auront jamais les potentialités qui servent de base à l'évaluation des requérantes. Ainsi, ils n'auraient pas les caractéristiques les destinant à la construction et à une urbanisation touristique. Les terrains seraient en outre assujettis depuis trente ans à une servitude aéronautique. Le Conseil supérieur des travaux publics aurait effectué récemment une évaluation des terrains en question et leur aurait donné une valeur de 300 000 000 PTE, à majorer éventuellement de 10 à 15 %. Par ailleurs, tant que demeurerait pendant le litige, les requérantes ne pourraient se plaindre d'aucun manque à gagner, lequel serait hypothétique. En ce qui concerne l'éventuel préjudice subi en raison de la durée de la procédure, elles auraient la possibilité d'engager devant les tribunaux nationaux une action en dommages-intérêts contre l'Etat.

Quant au préjudice moral allégué, le Gouvernement considère que seules les personnes physiques peuvent subir des angoisses et souffrances à cause

de l'incertitude dans laquelle les plonge la longueur d'une procédure. En tout état de cause, le montant demandé serait déraisonnable. Le Gouvernement s'en remet à une évaluation ex aequo et bono de la Cour.

100. Le délégué de la Commission juge excessives les prétentions des requérantes.

101. La Cour rappelle qu'il n'y a eu ni expropriation ni situation assimilable à une privation de propriété, mais plutôt une diminution de la disponibilité des biens en cause. Les méthodes d'évaluation proposées par les requérantes ne sont donc pas adéquates. Les infractions constatées aux articles 1 du Protocole n° 1 et 6 par. 1 de la Convention (P1-1, art. 6-1) lui commandent d'évaluer le préjudice dans son ensemble eu égard à la situation d'incertitude provoquée par la longue durée de la procédure et aux entraves apportées à la libre utilisation des biens. Appréciant en équité les différents éléments du préjudice, la Cour estime qu'il y a lieu d'accorder aux requérantes une satisfaction de 10 000 000 PTE.

B. Frais et dépens

102. Les requérantes sollicitent en outre le versement de 320 000 000 PTE au titre des frais et dépens entraînés par les procédures devant les juridictions internes et les organes de la Convention. Ledit montant, qui devrait être également augmenté d'intérêts au taux de 15 % (paragraphe 98 ci-dessus), couvrirait les débours suivants:

- frais de justice afférents aux huit instances devant la Cour suprême administrative;
- dépenses administratives et bureaucratiques, dont émoluments pour l'établissement d'actes et l'évaluation du préjudice;
- honoraires dus à deux professeurs d'université consultés dans les procédures et à l'occasion de négociations avec le Gouvernement;
- honoraires et débours de l'avocat et du conseiller juridique;
- frais postaux, téléphoniques ainsi que de séjour et de déplacement au Portugal et à l'étranger.

103. Le Gouvernement estime que seuls devraient entrer en ligne de compte les frais et dépens liés au dépassement du délai raisonnable. Quant aux autres prétentions, il juge leurs montants nettement abusifs.

104. Pour sa part, le délégué de la Commission trouve exagérées les prétentions en question.

105. Statuant en équité et à l'aide des critères qu'elle applique en la matière, la Cour alloue aux requérantes 6 000 000 PTE au titre des frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

106. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux légal applicable au Portugal à la date d'adoption du présent arrêt est de 10 % l'an.

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

1. Joint au fond les exceptions préliminaires du Gouvernement, mais les rejette après examen au fond;
2. Dit qu'il n'y a eu violation ni de l'article 13 de la Convention (art. 13) ni de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) en raison d'un défaut d'accès à un tribunal;
3. Dit qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) en raison de la durée des procédures;
4. Dit qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1);
5. Dit qu'il ne s'impose pas d'examiner le grief tiré de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (art. 14+P1-1);
6. Dit que l'Etat défendeur doit verser aux requérantes réunies, dans les trois mois, 10 000 000 (dix millions) escudos pour dommage et 6 000 000 (six millions) escudos pour frais et dépens, montants à majorer d'un intérêt non capitalisable de 10 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement;
7. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 16 septembre 1996.

Rolv RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier