



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

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE ALMEIDA GARRETT, MASCARENHAS FALCÃO
ET AUTRES c. PORTUGAL**

(Requêtes n^{os} 29813/96 et 30229/96)

ARRÊT

STRASBOURG

11 janvier 2000

**En l'affaire Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão et autres
c. Portugal,**

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

M^{me} E. PALM, *présidente*,

MM. J. CASADEVALL,

GAUKUR JÖRUNÐSSON,

R. TÜRMEŒ,

M^{me} W. THOMASSEN,

MM. R. MARUSTE, *juges*,

A. DE SOUSA INÊS, *juge ad hoc*,

et de M. M. O'BOYLE, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 12 octobre et 7 décembre 1999,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») et par le gouvernement portugais (« le Gouvernement ») les 24 novembre 1998 et 21 janvier 1999 respectivement, dans le délai de trois mois qu'ouvraient les anciens articles 32 § 1 et 47 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »). A son origine se trouvent deux requêtes (n^{os} 29813/96 et 30229/96) dirigées contre la République portugaise et dont six ressortissants de cet Etat, MM. Alexandre de Almeida Garrett, José Mascarenhas Falcão, Francisco Augusto Mascarenhas Falcão, M^{mes} Maria Teresa Mascarenhas de Oliveira Falcão de Azevedo, Maria José Mascarenhas Falcão Themudo de Castro et Leone Marie Irion Falcão (« les requérants »), avaient saisi la Commission les 5 janvier et 14 février 1996, en vertu de l'ancien article 25.

La demande de la Commission renvoie aux anciens articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration portugaise reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (ancien article 46) et la requête du Gouvernement à l'article 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, 13 et 17 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n^o 1.

2. A la suite de l'entrée en vigueur du Protocole n^o 11 à la Convention le 1^{er} novembre 1998, et conformément à l'article 5 § 4 dudit Protocole, lu en combinaison avec les articles 100 § 1 et 24 § 6 du règlement de la Cour (« le règlement »), un collège de la Grande Chambre a décidé, le 14 janvier 1999,

que l'affaire serait examinée par une chambre constituée au sein de l'une des sections de la Cour.

3. Conformément à l'article 52 § 1 du règlement, le président de la Cour, M. L. Wildhaber, a ensuite attribué l'affaire à la première section. La chambre constituée au sein de ladite section comprenait de plein droit M. I. Cabral Barreto, juge élu au titre du Portugal (articles 27 § 2 de la Convention et 26 § 1 a) du règlement), et M^{me} E. Palm, présidente de la section (article 26 § 1 a) du règlement). Les autres membres désignés par cette dernière pour compléter la chambre étaient M. J. Casadevall, M. Gaukur Jörundsson, M. R. Türmen, M^{me} W. Thomassen et M. R. Maruste (article 26 § 1 b) du règlement).

4. Ultérieurement, M. Cabral Barreto s'est déporté (article 28 du règlement). En conséquence, le Gouvernement a désigné M. A. de Sousa Inês pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

5. Les requérants et le Gouvernement déposèrent leurs mémoires les 5 et 23 avril 1999 respectivement. Les requérants déposèrent également plusieurs documents les 30 mars, 7 mai et 6 septembre 1999.

6. Ainsi qu'en avait décidé la chambre, une audience s'est déroulée en public le 12 octobre 1999, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg.

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM. A. HENRIQUES GASPAR, procureur général adjoint, *agent*,
S. DIAS, membre du cabinet du ministre
de l'Agriculture, *conseiller* ;

– *pour les requérants*

M^{es} P. SARAGOÇA DA MATTA, avocat,
S. GALVÃO TELES, avocate, *conseils*.

La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions, M^e Saragoça da Matta et M. Henriques Gaspar.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Les six requérants, de nationalité portugaise, sont nés respectivement en 1926, 1932, 1939, 1919, 1935 et 1930. Ils sont domiciliés à Lisbonne,

sauf les deux dernières requérantes, qui résident à Constância. Les requérants étaient tous propriétaires de terrains qui ont fait l'objet d'expropriation et de nationalisation dans le cadre de la politique relative à la réforme agraire au Portugal.

A. Faits relatifs à M. Almeida Garrett

1. La privation de propriété

8. M. Almeida Garrett était en 1975 propriétaire de trois terrains destinés à l'agriculture d'une superficie totale de 2 145 hectares environ.

9. Dans le cadre de la politique relative à la réforme agraire, deux de ces terrains firent l'objet d'une nationalisation par un décret-loi n° 407-A/75 du 30 juillet 1975. Le troisième terrain avait été exproprié par un arrêté ministériel du ministre de l'Agriculture n° 52/76 du 29 janvier 1976, publié en vertu du décret-loi n° 406-A/75 du 29 juillet 1975. Les décrets-lois ci-dessus mentionnés prévoyaient que le propriétaire pouvait, sous certaines conditions, exercer son droit de « réserve » (*direito de « reserva »*) sur une partie des terrains afin d'y poursuivre ses activités agricoles. Ils prévoyaient également le versement d'une indemnisation dont le montant, le délai et les conditions de paiement restaient à définir.

Conformément à la législation pertinente en la matière, l'indemnisation provisoire à laquelle le requérant avait droit fut fixée, en mars 1983, à 16 204 266 escudos portugais (PTE). Le 16 septembre 1991, cette somme fut mise à la disposition du requérant sous forme de titres de la dette publique.

Le requérant exerça son droit de réserve sur les terrains en cause à plusieurs reprises, de sorte que, le 30 septembre 1990 au plus tard, il se trouvait déjà en possession d'une partie des terrains. Toutefois, une autre partie des terrains, correspondant à 1 176 hectares, ne lui fut pas restituée.

2. La procédure devant les juridictions judiciaires et le Tribunal constitutionnel

10. Le 30 décembre 1992, le requérant introduisit devant les juridictions judiciaires (dix-septième chambre civile du tribunal de Lisbonne) une action en dommages-intérêts contre l'Etat en raison de l'absence de paiement de l'indemnisation définitive à la suite de l'expropriation litigieuse. Il alléguait qu'au vu du délai écoulé depuis l'expropriation sans paiement de l'indemnisation définitive, il aurait dû être fait application de la législation générale en matière d'expropriations (et non pas de celle concernant la réforme agraire). Le requérant demanda ainsi le paiement d'une indemnisation tenant compte du laps de temps déjà écoulé après l'expropriation.

11. Par une décision du 14 janvier 1993, le tribunal rejeta la demande *in limine*, s'estimant incompétent *ratione materiae*. Le requérant fit appel, mais la cour d'appel (*Tribunal da Relação*) de Lisbonne confirma, par un arrêt du 9 décembre 1993, la décision attaquée.

12. Le requérant se pourvut en cassation devant la Cour suprême (*Supremo Tribunal de Justiça*) qui, par un arrêt du 31 mai 1994, rejeta le pourvoi. La haute juridiction s'exprima notamment ainsi :

« Le délai dans le paiement des indemnisations pour nationalisation et expropriation ne doit pas être considéré comme une omission illicite de la fonction politique et administrative (...) Il est établi que les articles 15 et 16 de la loi n° 80/77, lesquels chargent l'administration de la fixation des indemnisations dues par la nationalisation et l'expropriation des terrains agricoles situés dans la zone d'intervention de la réforme agraire, ne sont pas matériellement inconstitutionnels, étant donné que dans la fixation de tels montants l'on se trouve encore dans le domaine de la fonction administrative (arrêt du Tribunal constitutionnel n° 39/88 du 9 février 1988) (...) Il échet encore d'ajouter que le décret-loi n° 199/88 du 31 mai 1988 a expressément attribué à l'administration la compétence pour fixer le montant de [ces] indemnisations (...) Ainsi il découle de ces décrets que les indemnisations dues aux anciens titulaires de droits sur des biens ayant fait l'objet de nationalisation, expropriation ou réquisition, sont fixées par la voie administrative [un recours devant la Cour suprême administrative contre ces actes étant possible], en vertu de quoi les juridictions judiciaires sont incompétentes *ratione materiae*. »

13. Le 17 juin 1994, le requérant introduisit un recours en constitutionnalité devant le Tribunal constitutionnel (*Tribunal Constitucional*). Par un arrêt du 7 juin 1995, le Tribunal constitutionnel déclara le recours irrecevable. Il souligna que le requérant n'avait pas soulevé devant les juridictions inférieures l'inconstitutionnalité des dispositions législatives, mais uniquement celle des décisions des instances ; le Tribunal ne pouvait donc examiner le recours. En effet, le Tribunal ne peut examiner que la conformité à la Constitution des dispositions législatives et non pas des décisions judiciaires. Le requérant souleva alors devant la même juridiction la nullité de cet arrêt, mais sa demande fut rejetée par un arrêt du 6 juillet 1995.

3. La procédure devant les juridictions administratives

14. Le 27 février 1985, le requérant introduisit devant le tribunal administratif (*Auditoria Administrativa*, devenue depuis *Tribunal Administrativo de círculo*) de Lisbonne une demande en dommages-intérêts contre l'Etat par laquelle il sollicita, entre autres, la réparation des préjudices subis du fait du non-paiement des indemnisations définitives consécutives à la nationalisation et à l'expropriation de ses terrains.

Par un jugement du 29 novembre 1993, le tribunal débouta le requérant de ses prétentions. Après avoir rappelé la législation applicable en l'espèce, le tribunal considéra qu'aucune indemnisation en vertu des préjudices allégués n'était possible en dehors de la voie administrative.

15. Sur recours du requérant, la Cour suprême administrative (*Supremo Tribunal Administrativo*) confirma la décision entreprise par un arrêt du 12 juillet 1994. La Cour, après avoir reconnu le droit du requérant à une « juste indemnisation », souligna que le montant d'une telle indemnisation devrait être fixé par l'administration, au vu de la législation applicable en la matière.

Une demande d'éclaircissement de cet arrêt fut rejetée par la Cour suprême administrative en date du 7 février 1995. La même juridiction rejeta, par un arrêt du 28 mars 1995, une demande en nullité présentée par le requérant.

4. Les demandes du requérant à l'administration

16. Dès 1978, le requérant formula de nombreuses demandes à l'administration concernant le retard dans la mise à disposition de l'indemnisation provisoire et dans la fixation de l'indemnisation définitive. Il demanda également la constitution d'un tribunal arbitral afin de régler son contentieux avec l'Etat. Ces demandes n'ont toutefois pas abouti. Par une ordonnance du premier ministre, en date du 5 janvier 1989, il fut notamment décidé de ne pas donner suite à la demande de constitution d'un tribunal arbitral, « vu la publication du décret-loi n° 199/88 » (paragraphe 34 ci-dessous).

17. Dès le 12 juillet 1991, le requérant demanda au ministère de l'Agriculture la fixation de l'indemnisation définitive aux termes des décrets-lois n°s 199/88 et 199/91.

18. Le 21 juin 1996, les services du ministère de l'Agriculture communiquèrent au requérant, pour observations, une proposition d'indemnisation définitive, évaluée à 143 659 000 PTE.

19. Le 17 juillet 1996, le requérant présenta ses observations à cet égard. Il attira l'attention des services compétents sur plusieurs inexactitudes dans leur proposition.

20. Le 21 juillet 1999, les services du ministère de l'Agriculture communiquèrent une nouvelle proposition d'indemnisation définitive remplaçant la précédente, le nouveau montant s'élevant à 207 302 000 PTE.

21. A une date non précisée, le requérant présenta ses observations à l'égard de la nouvelle proposition du ministère, attirant l'attention des services sur certains points de fait et de droit. La procédure en vue de la fixation de l'indemnisation définitive demeure donc pendante.

B. Faits relatifs à la famille Mascarenhas Falcão*1. La privation de propriété*

22. La famille Mascarenhas Falcão était en 1975 propriétaire d'un terrain destiné à l'agriculture, d'une superficie totale de 1 197 hectares.

23. Dans le cadre de la politique relative à la réforme agraire, ce terrain fut exproprié par un arrêté ministériel du ministre de l'Agriculture, n° 560/75 du 17 septembre 1975, publié en vertu du décret-loi n° 406-A/75 du 29 juillet 1975 (*supra*, paragraphe 9).

Conformément à la législation pertinente en la matière, les requérants reçurent en novembre et décembre 1983, comme indemnisation provisoire, la somme de 8 652 420 PTE en titres de la dette publique.

Les requérants exercèrent leur droit de réserve sur le terrain à plusieurs reprises, de sorte qu'à partir de mars 1991 ils étaient déjà en possession de la totalité dudit terrain.

2. La procédure devant les juridictions judiciaires

24. Le 9 mai 1990, les requérants introduisirent devant les juridictions judiciaires (douzième chambre civile du tribunal de Lisbonne) une action en dommages-intérêts contre l'Etat en raison de l'absence de paiement de l'indemnisation définitive à la suite de l'expropriation litigieuse. Ils alléguèrent qu'au vu du délai écoulé depuis l'expropriation sans paiement de l'indemnisation définitive, il aurait dû être fait application de la législation générale en matière d'expropriations (et non pas de celle concernant la réforme agraire). Les requérants demandaient ainsi le paiement d'une indemnisation tenant compte du laps de temps déjà écoulé après l'expropriation.

25. Par un jugement du 21 décembre 1993, le tribunal s'estima incompétent *ratione materiae*. Il s'exprima notamment comme suit :

« Est de la compétence du gouvernement (...) la fixation (...) des indemnisations définitives (...) Une telle fixation est, vu le caractère administratif de l'acte en cause (...) susceptible d'être attaquée au moyen d'un recours contentieux devant la Cour suprême administrative (...) Force est donc de constater que la loi ne déterminant (...) aucune intervention des juridictions judiciaires dans la procédure de fixation de telles indemnisations, il faut conclure à l'incompétence *ratione materiae* de ce Tribunal pour examiner la demande des [requérants]. »

26. Les requérants firent appel devant la cour d'appel de Lisbonne. Cette juridiction, par un arrêt du 23 juin 1994, rejeta le recours, s'exprimant notamment comme suit :

« Ce n'est qu'après la présentation de [la demande de fixation de l'indemnisation définitive] et qu'après la procédure administrative y relative (...) que la voie de recours devant l'administration sera épuisée. Il appartiendra alors aux demandeurs, au cas où ils ne seront pas d'accord avec la décision, de faire appel aux tribunaux. Vu le

caractère administratif des actes contestés, le recours aux tribunaux doit être fait par la voie du contentieux administratif (...) Les juridictions judiciaires sont également incompétentes en ce qui concerne la demande d'indemnisation en vertu du retard ou des préjudices résultant de ce retard. En effet, le texte de l'article 1 § 1 du décret-loi n° 199/88 – lorsqu'il se réfère aux indemnisations définitives dues pour la nationalisation et l'expropriation de biens en vertu de la législation concernant la réforme agraire – donne à penser que ce décret couvre également les indemnisations en vertu de tels préjudices, dans la mesure où ceux-ci sont le résultat, quoiqu'indirect, de l'expropriation elle-même. »

27. Les requérants se pourvurent en cassation devant la Cour suprême mais ils se sont désistés, d'après eux, au vu de la jurisprudence constante de cette juridiction en la matière.

3. Les demandes des requérants à l'administration

28. Le 26 septembre 1991, les requérants avaient présenté au ministre de l'Agriculture une demande d'indemnisation concernant le retard de la mise à leur disposition du terrain litigieux en vertu du droit de réserve. Un assesseur juridique du ministère formula alors, sur demande du ministre, un avis juridique sur cette demande dont la partie pertinente se lit ainsi :

« Aucune responsabilité [de l'Etat] ne s'avère possible en l'espèce, au-delà de celle qui découle de la loi n° 80/77 et de la législation complémentaire (...) Autrement, il faudrait ajouter une indemnisation complémentaire à celle prévue par la loi n° 80/77, ce qui va à l'encontre de toute la législation en matière d'indemnisations consécutives à la réforme agraire. »

29. Le 25 octobre 1991, le ministre donna son accord sur cet avis et ordonna d'en adresser notification aux requérants.

30. Les requérants demandèrent alors au ministre de l'Agriculture l'octroi de l'indemnisation définitive aux termes des décrets-lois n°s 199/88, 199/91 et 38/95 les 16 août 1991, 26 septembre 1991 et 18 avril 1995 respectivement.

Le 18 septembre 1998, les services du ministère communiquèrent aux requérants, pour observations, une proposition d'indemnisation définitive, évaluée à 1 930 315 PTE. Il était néanmoins souligné que de ce montant devrait être déduite la somme déjà reçue par les requérants au titre de l'indemnisation provisoire, de sorte que ces derniers n'auraient aucune créance à recevoir.

Le 9 octobre 1998, les requérants présentèrent leurs observations à cet égard. Ils attirèrent l'attention des services compétents sur plusieurs inexactitudes dans leur proposition. A ce jour, aucune décision n'a été prise à ce sujet.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La législation relative à la réforme agraire

31. Les décrets-lois n° 406-A/75 du 29 juillet 1975 et n° 407-A/75 du 30 juillet 1975 fixèrent les règles auxquelles devaient obéir les expropriations et nationalisations effectuées dans le cadre de la politique relative à la réforme agraire. Le droit de réserve permettait aux intéressés de rester en possession d'une partie de leurs terrains. La loi-cadre n° 77/77 du 29 septembre 1977, portant sur les bases générales de la réforme agraire, modifia les conditions du droit de réserve et établit que les intéressés jouissaient du droit de propriété sur les terrains faisant l'objet dudit droit de réserve. Une nouvelle loi-cadre concernant la réforme agraire – la loi n° 109/88 du 26 septembre 1988 – modifia encore les conditions du droit de réserve.

B. La loi n° 80/77

32. Le 26 octobre 1977, le Parlement adopta la loi n° 80/77 qui statua en matière d'indemnisation des anciens titulaires de biens ayant fait l'objet de nationalisation ou d'expropriation. Les indemnisations, qui auraient d'abord une valeur provisoire et par la suite définitive, devraient être payées, d'après l'article 19 de cette loi, en titres de la dette publique, dont l'amortissement s'étendrait sur plusieurs années, et selon des taux d'intérêts déterminés au préalable, figurant en annexe à la loi. Pour les montants supérieurs à 6 050 000 PTE, l'amortissement s'étendrait sur vingt-trois ans (après une période dilatoire de cinq ans) au taux d'intérêt annuel de 2,5 %. L'article 24 précisait que les intérêts étant dus à partir de la date prévue pour l'émission des titres de la dette publique (le 1^{er} septembre 1980, dans le cas des requérants, selon le décret-loi n° 213/79 du 14 juillet 1979) couraient dès la date de l'expropriation ou de la nationalisation. Enfin, d'après l'article 13 § 3, les indemnisations provisoires devraient être considérées comme une anticipation sur le montant des indemnisations définitives ; ainsi, la personne intéressée pourrait être obligée de restituer à l'Etat la valeur de l'indemnisation provisoire, au cas où l'indemnisation définitive ne serait pas due ou serait inférieure à la valeur de l'indemnisation provisoire.

33. S'agissant de la procédure selon laquelle les intéressés pourraient contester les décisions de l'administration à cet égard, l'article 16 de cette loi disposait :

« 1. Sans préjudices des recours devant les autres instances compétentes, la résolution des litiges relatifs au droit à l'indemnisation définitive ainsi qu'à sa fixation, liquidation et effectivité sera effectuée moyennant recours de l'acte administratif concerné devant une commission d'arbitrage (...) »

S'agissant en particulier des indemnisations relatives à la réforme agraire, l'article 37 de cette loi prévoyait que le gouvernement fixerait les critères nécessaires à l'évaluation des biens ayant fait l'objet d'expropriation et de nationalisation dans un délai de soixante jours. Ce délai ne fut toutefois pas respecté.

C. La législation en matière d'indemnisation pour les expropriations et nationalisations effectuées dans le cadre de la politique de réforme agraire

34. Le 31 mai 1988, le gouvernement adopta le décret-loi n° 199/88 statuant sur l'application à la réforme agraire des principes généraux définis par la loi n° 80/77 en matière d'indemnisation pour les expropriations et nationalisations. Dans l'exposé des motifs de ce décret-loi, on pouvait notamment lire :

« Alors que plus de treize ans se sont écoulés après ces nationalisations et expropriations, restent encore à payer, et même à déterminer, les valeurs des indemnisations définitives dues aux particuliers affectés par ces mesures, puisque le décret-loi qui devrait définir les critères nécessaires à l'évaluation n'a jamais été adopté. C'est cette grave lacune de notre système juridique que le gouvernement se propose maintenant de combler, dans le cadre des normes générales adoptées par le Parlement en 1977. »

35. Des nouveaux critères pour le calcul des indemnisations furent introduits par les décrets-lois n°s 199/91 du 29 mai 1991 et 38/95 du 14 février 1995. Dans ce calcul, il était tenu compte du fait que pour les personnes ayant déjà reçu en retour la totalité ou une partie des terrains en cause, moyennant l'exercice du droit de réserve, l'indemnisation ne devait couvrir que le préjudice résultant de l'occupation desdits terrains pendant la période de privation de propriété.

36. Les règles de procédure pour la détermination des indemnisations définitives étaient prévues aux articles 8 et 9 du décret-loi n° 199/88. Ainsi, il appartenait aux intéressés de formuler la demande d'indemnisation et par là même d'ouvrir la procédure. Ces demandes étaient décidées par une commission d'arbitrage dont faisaient partie un représentant du ministre de l'Agriculture, un représentant du ministre des Finances et un représentant de l'intéressé. Cette commission faisait ensuite une proposition au gouvernement, qui fixait, par un arrêté conjoint des ministres de l'Agriculture et des Finances, la valeur de l'indemnisation.

Cette procédure fut modifiée par le décret-loi n° 38/95 du 14 février 1995. On a ainsi introduit la possibilité pour l'administration d'ouvrir *ex officio* la procédure en vue de la détermination de l'indemnisation définitive. Par ailleurs, les commissions d'arbitrage furent abolies. La fixation du montant des indemnisations définitives était de la seule responsabilité des ministres de l'Agriculture et des Finances, après

proposition des services compétents de l'administration (les directions régionales du ministère de l'Agriculture). La personne intéressée avait la possibilité de se prononcer sur la proposition des services de l'administration, avant la décision finale des ministres de l'Agriculture et des Finances.

Ces deux textes de loi, les décrets-lois n^{os} 199/88 et 38/95, étaient muets quant aux recours pouvant être exercés par la personne intéressée, étant entendu que la législation administrative prévoit la possibilité de saisir les juridictions administratives d'un recours contentieux contre l'acte des ministres faisant grief.

D. La jurisprudence du Tribunal constitutionnel

37. Le Tribunal constitutionnel examina la question de la compatibilité du système de paiement des indemnités consécutives aux nationalisations et expropriations avec la Constitution portugaise dans ses arrêts n^{os} 39/88 du 9 février 1988 et 452/95 du 6 juillet 1995. S'agissant du retard pris par les autorités dans le paiement des indemnités, il s'exprima comme suit dans le premier de ces arrêts :

« (...) certainement tout cela [le paiement des indemnités] a été fait avec un retard considérable par rapport aux dates auxquelles les nationalisations ont eu lieu. Or cela – pourra-t-on dire – est susceptible de constituer une violation du principe de l'indemnisation consacré par l'article 82 de la Constitution. Sans raison toutefois. Au cas où en vertu d'une telle situation il y aurait atteinte au droit à l'indemnisation, en raison de ce que ce dernier peut devenir une chose incertaine et donc sans consistance, la raison en sera non pas un vice dans les dispositions *sub judicio* mais plutôt l'inaction ou le manque de diligence de l'administration. Et si par hasard cette conduite de l'administration se fonde sur l'inexistence de moyens légaux capables de conduire à l'application effective des dispositions en vigueur et par conséquent à la réalisation concrète du droit consacré par l'article 82 de la Constitution, alors l'éventuelle inconstitutionnalité sera une inconstitutionnalité par omission. (...) Ce Tribunal n'est toutefois pas appelé à examiner cette question. »

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

38. Les requérants ont saisi la Commission les 5 janvier et 14 février 1996. Ils alléguèrent que l'absence à ce jour d'une indemnité définitive consécutive aux nationalisations et expropriations de leurs terrains portait atteinte aux articles 6, 13 et 17 de la Convention, ainsi qu'à l'article 1 du Protocole n^o 1.

39. La Commission a retenu les requêtes (n^{os} 29813/96 et 30229/96) le 8 septembre 1997. Elle a par la suite décidé de les joindre. Dans son rapport

du 23 avril 1998 (ancien article 31 de la Convention)¹, elle conclut, par vingt-trois voix contre trois, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 et, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'affaire sous l'angle des articles 6, 13 et 17 de la Convention.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

40. Dans son mémoire, le Gouvernement prie la Cour de dire que les actes de nationalisation et d'expropriation en cause, ainsi que leurs conséquences, sont en dehors de sa compétence *ratione temporis*, car ils ont eu lieu en 1975 et 1976, avant la ratification du Protocole n° 1 par le Portugal. Le Gouvernement plaide ensuite qu'il n'y a pas eu, en tout état de cause, violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

41. Le Gouvernement soutient, comme il l'avait déjà fait devant la Commission, que la Cour n'est pas compétente *ratione temporis* pour examiner les griefs des requérants. Il affirme que les expropriations et les nationalisations en question ont eu lieu en 1975, soit avant la ratification de la Convention et du Protocole n° 1 par le Portugal, le 9 novembre 1978. Se référant à la jurisprudence des organes de la Convention, le Gouvernement souligne que la privation de propriété est un acte instantané et n'engendre pas une situation continue d'« absence de droit ». Pour le Gouvernement, il serait artificiel, ainsi que l'a relevé la minorité de la Commission, de séparer la question de la privation de propriété de celle de l'indemnisation.

42. Les requérants contestent cette thèse et relèvent que l'acte de privation de propriété ne s'achève qu'avec le paiement de l'indemnisation due. Or cette indemnisation n'a pas encore été déterminée ni payée, alors que, dans les textes, le gouvernement a reconnu le droit des requérants à une telle indemnisation.

43. La Cour constate que le gouvernement a, dès la date des expropriations, reconnu le droit des intéressés à une indemnisation. De leur côté, les requérants se plaignent non pas de la privation de propriété,

1. *Note du greffe* : le rapport est disponible au greffe.

laquelle est sans conteste un acte instantané, mais de l'absence d'indemnisation définitive, situation qui subsiste à l'heure actuelle.

S'il est vrai que la Cour ne saurait ainsi examiner les questions liées à la privation de propriété elle-même, celles-ci se trouvant, à l'évidence, en dehors de sa compétence *ratione temporis*, tel n'est pas le cas pour ce qui est du retard dans la détermination et le paiement des indemnisations définitives.

La Cour observe en effet que le gouvernement a continué de légiférer en la matière après la date de ratification de la Convention. Ainsi que les parties l'ont reconnu lors de l'audience, ce n'est que tout au plus en 1988, avec le décret-loi n° 199/88, qu'ont été fixés les critères d'évaluation des biens ayant fait l'objet de nationalisation et d'expropriation et, par conséquent, les éléments nécessaires à la détermination des indemnisations définitives en cause (paragraphe 34 ci-dessus). C'est également avec ce décret-loi n° 199/88 qu'ont été créées les règles de procédure nécessaires à une telle détermination (paragraphe 36 ci-dessus). Or l'Etat est responsable des actes et omissions se rapportant à un droit garanti par la Convention et ayant eu lieu après la date de ratification de celle-ci (arrêt *Yağcı et Sargin c. Turquie* du 8 juin 1995, série A n° 319-A, p. 16, § 40).

Les requérants se trouvant donc confrontés à une situation continue, l'exception préliminaire du Gouvernement doit être rejetée.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

44. Les requérants estiment que la situation litigieuse porte atteinte au droit au respect de leurs biens, garanti par l'article 1 du Protocole n° 1, qui se lit ainsi :

« 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. »

A. Sur l'applicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1

45. Les requérants soutiennent être titulaires d'un droit de créance certain, actuel et exigible, et donc d'un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

46. Le Gouvernement admet, conformément à la jurisprudence de la Cour, que cette disposition couvre certaines valeurs patrimoniales, telle une

créance. Il souligne toutefois qu'il faut qu'une telle créance soit certaine, actuelle et exigible pour qu'elle soit protégée par l'article 1 du Protocole n° 1. Pour le Gouvernement, tel n'est pas le cas en l'espèce, dans la mesure où le montant de l'indemnisation à laquelle les requérants ont droit n'a pas encore été déterminé.

47. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 protège les valeurs patrimoniales, telle une créance (arrêt *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique* du 20 novembre 1995, série A n° 332, p. 21, § 31).

Elle constate que la législation nationale pertinente, notamment les décrets-lois n°s 406-A/75 et 407-A/75 ainsi que la loi n° 80/77, a reconnu en faveur des requérants le droit à une indemnisation en raison de la privation de leur propriété. S'agissant en particulier de M. Almeida Garrett, la Cour suprême administrative, dans son arrêt du 12 juillet 1994, a également reconnu, par un *obiter dictum*, le droit de l'intéressé à une « juste indemnisation » (paragraphe 15 ci-dessus).

La Cour estime que les requérants pouvaient donc prétendre avoir le droit de recouvrer leurs créances à l'encontre de l'Etat, ce qui permet de conclure à l'application de l'article 1 du Protocole n° 1.

48. S'agissant de la norme de cette disposition applicable en l'espèce, la Cour observe que c'est l'absence de paiement de l'indemnisation définitive en cause à ce jour qui constitue une ingérence dans le droit des requérants au respect de leurs biens. En effet, la Cour ne saurait notamment examiner ni les questions liées à la privation de propriété ni, *a fortiori*, celles relatives au montant des indemnisations (paragraphe 43 ci-dessus). L'ingérence en cause ne saurait donc s'assimiler à une privation de propriété, au sens de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. La situation litigieuse relève ainsi de la première phrase du même alinéa, qui énonce, de manière générale, le principe du respect des biens (arrêt *Matos e Silva, Lda., et autres c. Portugal* du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1113, § 81).

B. Sur l'observation de l'article 1 du Protocole n° 1

49. La Cour rappelle qu'elle doit rechercher, aux fins de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, 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 (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Matos e Silva, Lda., et autres* précité, p. 1114, § 86).

50. Pour les requérants, tel n'a pas été le cas. Ils soulignent d'emblée que les modalités de paiement des indemnisations n'étaient pas raisonnables. S'agissant des indemnisations provisoires, ils relèvent que ces dernières n'ont été payées que quinze ans après la nationalisation des terrains de M. Almeida Garrett, et huit ans après celle des terrains appartenant à la famille Mascarenhas Falcão. Les requérants considèrent que le Gouvernement ne

saurait alléguer le manque de disponibilités économiques et budgétaires, compte tenu des énormes bénéfices réalisés avec la privatisation progressive de la majorité des biens qui ont fait l'objet des nationalisations de 1975.

51. Le Gouvernement, se référant aux arrêts *James et autres c. Royaume-Uni* (arrêt du 21 février 1986, série A n° 98) et *Lithgow et autres c. Royaume-Uni* (arrêt du 8 juillet 1986, série A n° 102), ainsi qu'à l'opinion de la minorité de la Commission, rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 n'exige pas dans tous les cas une compensation intégrale, car des objectifs légitimes d'utilité publique, tels qu'en poursuivent des mesures de réforme économique ou de justice sociale, peuvent imposer l'octroi d'une indemnité inférieure à la valeur réelle du bien en cause. Dans ces cas, il faudra respecter les critères des autorités nationales, qui disposent en la matière d'une large marge d'appréciation, sauf s'ils se révèlent manifestement dépourvus de toute base raisonnable. Pour le Gouvernement, tel n'est pas le cas en l'espèce. Il souligne d'abord qu'il faut garder à l'esprit les circonstances spécifiques qui découlent de l'intervention foncière au Portugal en 1975, survenue sur une partie importante du territoire national et demandant une activité complexe de l'administration. Dans ces circonstances, et compte tenu également des disponibilités économiques et budgétaires de l'Etat, les modalités de paiement choisies ne portent pas atteinte au principe de la proportionnalité, dans la mesure où les intéressés ont déjà reçu une indemnisation provisoire moyennant des titres de la dette publique productifs d'intérêts.

Le Gouvernement souligne au demeurant que l'écoulement du temps a finalement bénéficié aux requérants, puisque le perfectionnement des critères d'évaluation des indemnisations opéré par la législation applicable a permis une amélioration sensible de leurs conditions de dédommagement.

52. La Cour rappelle d'abord que les Etats disposent d'une large marge d'appréciation afin de déterminer l'intérêt général. Il en est d'autant plus ainsi s'agissant du dédommagement en vertu d'une nationalisation, le législateur national disposant en la matière d'une grande latitude pour mener une politique économique et sociale. Cependant, ce pouvoir d'appréciation n'est pas illimité, et son exercice est soumis au contrôle des organes de la Convention (arrêt *Lithgow et autres* précité, pp. 50-51, §§ 121-122).

53. La Cour observe que l'ingérence en cause poursuivait manifestement un but légitime. En effet, on ne peut pas considérer comme déraisonnable, pour l'Etat, de prendre en compte ses propres disponibilités économiques et budgétaires à la suite d'une intervention foncière profonde dont les objectifs de politique économique et sociale ne sauraient être mis en cause.

54. Toutefois, la Cour constate que vingt-quatre ans se sont déjà écoulés sans que les requérants aient reçu les indemnisations définitives pourtant prévues par la législation interne pertinente. Elle rappelle que le caractère adéquat d'un dédommagement diminuerait si le paiement de celui-ci faisait abstraction d'éléments susceptibles d'en réduire la valeur, tel l'écoulement

d'un laps de temps que l'on ne saurait qualifier de raisonnable (arrêt *Akkus c. Turquie* du 9 juillet 1997, *Recueil* 1997-IV, pp. 1309-1310, § 29).

Il est indéniable que le laps de temps en question est imputable à l'Etat, sans que la complexité de l'activité de l'administration en la matière ou le nombre de personnes à dédommager puissent justifier une durée comme celle en cause ici.

Par ailleurs, le fait que les requérants reçurent des indemnisations provisoires n'apparaît pas décisif. En effet, ces indemnisations ont été versées plusieurs années après les dates des privations de propriété querellées. En tout état de cause, le paiement des indemnisations provisoires ne saurait changer la situation d'incertitude qui pèse aujourd'hui encore sur les requérants. C'est cette incertitude, doublée de l'inexistence de tout recours interne efficace susceptible de pallier la situation litigieuse, qui amène la Cour à considérer que les requérants ont déjà 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.

55. En conclusion, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 6, 13 ET 17 DE LA CONVENTION

56. Les requérants allèguent également la violation des articles 6, 13 et 17 de la Convention. Ils se plaignent de l'absence de mécanismes en droit portugais pouvant porter remède à la situation litigieuse.

57. Eu égard à la conclusion formulée au paragraphe 55 ci-dessus, et comme la Commission, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner la question séparément sous l'angle de ces dispositions.

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

58. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

59. Les requérants affirment devoir être dédommagés, à la fois pour le patrimoine perdu et pour les préjudices découlant du retard dans la détermination des indemnisations définitives. Ils réclament également la réparation du dommage moral subi.

60. Le Gouvernement conteste les préjudices allégués par les requérants au titre du préjudice matériel. Il souligne que ceux-ci seront dédommagés dans le cadre de la procédure interne. Pour ce qui est du dommage moral éventuellement subi, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour.

61. Dans les circonstances de la cause, la Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état pour le dommage matériel et moral, de sorte qu'il échet de la réserver en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'Etat défendeur et les intéressés (article 75 § 1 du règlement).

B. Frais et dépens

62. Les requérants sollicitent le remboursement pour les honoraires d'avocat et frais divers dans le cadre des procédures menées devant les instances nationales et de celles suivies devant la Commission et la Cour.

M. Almeida Garrett demande ainsi la somme de 11 711 796 escudos portugais (PTE), tandis que la famille Mascarenhas Falcão demande la somme de 9 970 370 PTE.

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

64. La Cour relève que les requérants ont exposé des frais relatifs à plusieurs procédures internes. Ainsi M. Almeida Garrett se réfère par exemple à des procédures en recouvrement de dettes engagées à l'encontre de sociétés lui appartenant. La famille Mascarenhas Falcão mentionne des plaintes pénales engagées contre la personne qui occupait les terrains en cause. Ces procédures n'ont cependant aucun rapport avec les griefs soulevés devant la Cour, de sorte qu'il n'y a pas lieu de rembourser les frais y afférents. Pour ce qui est des autres frais, statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, elle alloue 3 500 000 PTE à M. Almeida Garrett et 2 000 000 PTE à la famille Mascarenhas Falcão.

C. Intérêts moratoires

65. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux d'intérêt légal applicable au Portugal à la date d'adoption du présent arrêt était de 7 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;

3. *Dit* qu'il ne s'impose pas d'examiner les griefs tirés des articles 6, 13 et 17 de la Convention ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser, dans les trois mois, les sommes suivantes pour frais et dépens :
 - i. 3 500 000 PTE (trois millions cinq cent mille escudos portugais) à M. Almeida Garrett ;
 - ii. 2 000 000 PTE (deux millions d'escudos portugais) à la famille Mascarenhas Falcão ;
 - b) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 7 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
5. *Dit* que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état pour le dommage matériel et moral ; en conséquence,
 - a) la *réserve* sur ce point ;
 - b) *invite* le Gouvernement et les requérants à lui adresser par écrit, dans les six mois, leurs observations sur ladite question et, notamment, à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* à la présidente le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 11 janvier 2000.

Michael O'BOYLE
Greffier

Elisabeth PALM
Présidente