



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE MIRAGALL ESCOLANO ET AUTRES c. ESPAGNE

*(Requêtes n^{os} 38366/97, 38688/97, 40777/98, 40843/98, 41015/98,
41400/98, 41446/98, 41484/98, 41487/98 et 41509/98)*

ARRÊT

STRASBOURG

25 janvier 2000

DÉFINITIF

25/04/2000

En l'affaire Miragall Escolano et autres c. Espagne,

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

MM. M. PELLONPÄÄ, *président*,

A. PASTOR RIDRUEJO,

L. CAFLISCH,

J. MAKARCZYK,

I. CABRAL BARRETO,

M^{me} N. VAJIĆ,

M. J. HEDIGAN, *juges*,

et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 25 novembre 1999 et 13 janvier 2000,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine des affaires se trouvent dix requêtes¹ dirigées contre le Royaume d'Espagne et dont des ressortissants de cet Etat, M. Juan Miragall Escolano, M^{me} María de la Cinta Andreu Rocamora, M^{me} María Victoria Bonet Vilar, M. Valentín Gómez López, M. José Antonio Soriano Rams, M. Francisco Monforte Sancho, M^{me} María Dolores García Moreno, M. José Roig Espert, M. Salvador Roig Espert et M^{me} Ana María Icardo García (« les requérants »), avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») les 16 septembre et 10 novembre 1997, 26 mars, 14 et 15 avril, 18, 25, 27 et 26 mai 1998, respectivement, en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »). Les requérants sont tous représentés par M^e M.R. Mancebo Monge, avocat au barreau de Valence. Le gouvernement espagnol (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. J. Borrego Borrego, chef du service des droits de l'homme au ministère de la Justice.

Les requêtes concernent la prétendue atteinte au droit à un procès équitable des requérants, dans la mesure où le Tribunal suprême a fait courir le délai pour présenter un recours à compter du prononcé de son arrêt du 4 juillet 1987, arrêt issu d'une procédure à laquelle ils n'étaient pas parties, et non à compter du jour de sa publication au Journal officiel ou, à la rigueur, du jour de sa notification à l'ordre national des pharmaciens.

2. Le 1^{er} juillet 1998, la Commission a décidé de joindre les cinq premières requêtes et de les porter à la connaissance du Gouvernement, en

1. Nos 38366/97, 38688/97, 40777/98, 40843/98, 41015/98, 41400/98, 41446/98, 41484/98, 41487/98 et 41509/98.

l'invitant à présenter par écrit des observations sur leur recevabilité et leur bien-fondé. Le Gouvernement a présenté ses observations le 29 septembre 1998, et les requérants y ont répondu le 26 novembre 1998.

3. Le 9 septembre 1998, la Commission a décidé de joindre les cinq autres requêtes et de les porter à la connaissance du Gouvernement, en l'invitant à présenter par écrit des observations sur leur recevabilité et leur bien-fondé. Le Gouvernement a présenté ses observations le 30 octobre 1998, et les requérants y ont répondu le 11 janvier 1999.

4. A la suite de l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention, le 1^{er} novembre 1998, les requêtes ont été examinées par la Cour en application de l'article 5 § 2 dudit Protocole.

5. Conformément à l'article 52 § 1 du règlement de la Cour (« le règlement »), le président de la Cour, M. L. Wildhaber, a attribué l'examen des requêtes à la quatrième section. La chambre constituée au sein de cette section comprenait de plein droit M. A. Pastor Ridruejo, juge élu au titre de l'Espagne (articles 27 § 2 de la Convention et 26 § 1 a) du règlement), et M. M. Pellonpää, président de la section (article 26 § 1 a) du règlement). Les autres membres désignés par ce dernier pour compléter la chambre étaient, pour les cinq premières requêtes, M. G. Ress, M. L. Caflisch, M. J. Makarczyk, M. I. Cabral Barreto et M^{me} N. Vajić et, pour le deuxième groupe de requêtes, M. Caflisch, M. Makarczyk, M. Cabral Barreto, M^{me} Vajić et M. J. Hedigan (article 26 § 1 b) du règlement).

6. Les 26 janvier et 23 février 1999, les chambres ainsi composées ont déclaré les requêtes recevables¹.

7. Les 3 février, 15 et 29 mars 1999, les parties ont indiqué que la tenue d'une audience n'était pas nécessaire.

8. Par une lettre du 22 avril 1999, les requérants ont déposé leurs demandes au titre de l'article 41 de la Convention. Le Gouvernement n'a pas présenté de commentaires à ce sujet.

9. Le 10 mai 1999, le Gouvernement a informé la Cour qu'un règlement amiable n'était pas envisageable.

10. Le 25 novembre 1999, M. Hedigan, suppléant, a remplacé M. Ress, empêché (article 26 § 1 c) du règlement), pour l'examen du premier groupe de requêtes. Le même jour, la chambre désormais unique a décidé de joindre les deux groupes de requêtes (article 43 du règlement).

1. *Note du greffe* : les décisions de la Cour sont disponibles auprès du greffe.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

11. Les marges bénéficiaires pour les pharmaciens en Espagne furent fixées par un arrêté ministériel (*Orden Ministerial*) du 22 janvier 1982.

12. Le 10 août 1985, le gouvernement publia au Journal officiel (*Boletín Oficial del Estado*) un arrêté ministériel modifiant ces marges à la baisse.

13. Le 9 septembre 1985, l'ordre national des pharmaciens d'Espagne (*Consejo general de Colegios Oficiales de Farmacéuticos de España*) ouvrit une procédure contentieuse-administrative tendant à voir déclarer l'annulation de l'arrêté ministériel du 10 août 1985. Le Tribunal suprême décida de surseoir à l'exécution de l'arrêté en cause. Par un arrêt du 4 juillet 1987, il déclara nul de plein droit l'arrêté. L'arrêt du Tribunal suprême fut notifié à l'ordre national des pharmaciens le 7 juillet 1987, mais non aux requérants, étant donné qu'ils n'étaient pas parties à la procédure.

14. L'arrêt du 4 juillet 1987 devint public par la parution, au Journal officiel n° 265 du 5 novembre 1987, d'un arrêté ministériel du 30 septembre 1987, qui reproduisait les motifs de l'arrêt en cause.

15. Les 5 et 6 juillet 1988, les requérants présentèrent des demandes d'indemnisation (qui portaient des dates allant du 27 avril au 27 juin 1988) à l'administration générale de l'Etat afin d'obtenir le versement d'une indemnité au titre des préjudices subis du fait de l'arrêté ministériel, conformément aux articles 106 de la Constitution espagnole et 40 § 3 de la loi sur le régime juridique de l'administration de l'Etat. Le rejet de ces demandes était implicite dans le silence de l'administration.

16. Le 3 janvier 1990, les requérants présentèrent des recours contentieux-administratifs au Tribunal suprême. Ils firent valoir que le *dies a quo* du délai d'un an pour présenter leurs recours était le 5 novembre 1987, date à laquelle l'arrêt du Tribunal suprême du 4 juillet 1987 avait été publié au Journal officiel ou, à la rigueur, le 7 juillet 1987, date à laquelle il avait été notifié à l'ordre national des pharmaciens. Ils furent toutefois déboutés au motif que le délai pour la réclamation administrative d'indemnisation était d'un an à partir de la date du prononcé de l'arrêt par le Tribunal suprême, soit le 4 juillet 1987, et qu'ils avaient présenté leurs recours tardivement.

17. Les dates des arrêts rendus par le Tribunal suprême sont les suivantes : 27 décembre 1993 (requête n° 41487/98) ; 26 janvier 1994 (requête n° 38366/97) ; 26 mars 1994 (requête n° 41446/98) ; 17 novembre 1994 (requête n° 41509/98) ; 21 novembre 1994 (requête n° 41015/98) ; 29 novembre 1994 (requête n° 40777/98) ; 12 janvier 1995 (requête n° 38688/97) ; 17 janvier 1995 (requête n° 41484/98) ; 23 janvier 1995 (requête n° 41400/98) ; 28 janvier 1995 (requête n° 40843/98).

18. Les requérants saisirent alors le Tribunal constitutionnel de dix recours d'*amparo*, faisant valoir que le *dies a quo* du délai d'un an pour présenter leurs réclamations à l'administration devait être soit le 5 novembre 1987, date de la publication de l'arrêt du Tribunal suprême au Journal officiel, soit le 7 juillet 1987, date de la notification de cet arrêt à l'ordre national des pharmaciens.

19. Le ministère public présenta des mémoires favorables aux requérants et s'exprima dans les termes suivants :

« Quoi qu'il en soit, le ministère public estime que l'interprétation faite par la troisième chambre du Tribunal suprême, qui l'a conduite à déclarer caduque l'action en indemnisation et, par conséquent, à rejeter cette prétention, répond véritablement à un critère formaliste et restrictif, qui n'est pas le plus favorable au droit d'accès au procès : comme le reconnaît ouvertement la troisième chambre elle-même dans sa décision du 1^{er} juillet 1994, fournie par le requérant, il est impossible de déterminer préalablement à sa rédaction et à sa signature la date du prononcé d'un arrêt ; cela signifie que dans tous les cas, même les personnes qui ont été parties au procès en question (ce qui n'est pas le cas de l'intéressé) auront connaissance de cet arrêt ainsi que de sa date lorsqu'il leur aura été notifié ; ainsi, tenir compte de la date du prononcé (par ailleurs fictive en pratique) de l'arrêt et non de celle de sa notification suppose une réduction réelle du délai de formation de la demande d'indemnisation correspondante, réduction qui pourrait, suivant l'ampleur du retard de la notification (certes très limité en l'espèce), restreindre, voire supprimer, l'effectivité du droit de réclamer. Par conséquent, la décision de la troisième chambre du Tribunal suprême implique une violation du droit à la protection effective par les cours et tribunaux. »

20. La haute juridiction rejeta toutefois les recours au motif que les requérants les avaient présentées auprès de l'administration générale de l'Etat un an et deux jours après la date du prononcé de l'arrêt du Tribunal suprême. Elle estima qu'on pouvait présumer que les requérants avaient eu connaissance en temps voulu de l'arrêt du Tribunal suprême du 4 juillet 1987, étant donné leur intérêt direct et l'intervention de l'ordre national des pharmaciens, qui aurait informé ses membres de cet arrêt.

Les dates des décisions du Tribunal constitutionnel et de leur notification aux requérants sont les suivantes : 10 mars 1997 ; 2 octobre 1997 ; 13 octobre 1997 ; 27 octobre 1997 ; 10 novembre 1997 ; 27 novembre 1997.

Les arrêts des 2 octobre 1997 (recours d'*amparo* présenté par M^{me} María de la Cinta Andreu Rocamora, requête n° 38688/97) et 27 novembre 1997 (recours d'*amparo* présentés par M^{me} María Victoria Bonet Vilar, requête n° 40777/98, M. Salvador Roig Espert, requête n° 41487/98, et M^{me} María Dolores García Moreno, requête n° 41446/98) furent rendus par le Tribunal constitutionnel réuni en séance plénière. Trois magistrats exprimèrent une opinion dissidente dans le cadre de l'arrêt du 2 octobre 1997 (recours d'*amparo* n° 160/1997). Trois des arrêts du 27 novembre 1997 se référaient aux motifs de cet arrêt ainsi qu'à l'opinion dissidente qui y était jointe. Selon les magistrats dissidents, la prescription court à compter du jour où celui qui l'invoque peut agir valablement ; en l'espèce, ce ne pouvait être le jour du « prononcé » de l'arrêt du 4 juillet 1987, jour où l'on procéda aux votes et où

les parties n'étaient pas présentes. Dès lors, dans ces procès, le délai devait commencer à courir le jour de la notification de la décision, c'est-à-dire à partir du moment où la partie est en mesure d'agir. Concernant l'article 1969 du code civil (paragraphe 23 ci-dessous), l'opinion dissidente en cause précisa :

« (...) En effet, si l'on tient compte du fait que cette dernière norme dispose que le délai de prescription de tous types d'actions sera calculé à compter du jour où elles auront pu être exercées, il est manifeste que ce jour ne peut en aucun cas être celui du prononcé de l'arrêt, pour la simple raison que les parties ne sont pas invitées à assister à cet « acte », qui coïncide généralement, en pratique, avec le vote, ce qui, exception faite des arrêts rendus publics « *in voce* », permet de le concevoir comme une fiction dénuée de sens. (...) »

Nous nous trouvons donc devant une doctrine dangereuse (par l'insécurité juridique qu'elle génère pour les parties) qui, si elle est étendue au calcul des délais de recours, peut porter atteinte au droit de recours également fondamental. (...) »

Si l'on tient compte du fait que les normes qui régissent les délais de procédure relèvent de l'ordre public, que la partie intéressée est libre de postuler à n'importe quelle date incluse dans ce délai, et que la modification des règles de calcul de ce délai affecte le principe constitutionnel de sécurité juridique (article 9 [de la Constitution espagnole]), force est de conclure que nous ne sommes pas confrontés à un simple problème d'interprétation de la légalité ordinaire (dont le monopole revient au Tribunal suprême) mais à une interprétation déraisonnable d'une exigence procédurale qui a empêché l'examen juridictionnel du fond de la demande d'indemnisation, ce qui, à notre sens, emporte violation du droit à une protection effective par les cours et tribunaux, lequel ne peut se satisfaire de n'importe quelle décision formellement motivée, mais d'une décision qui réponde au rapport juridico-matériel débattu ou, conformément à l'article 24 § 1, qui protège « les droits et intérêts légitimes ».

Le droit d'action ou de recours doit s'exercer à partir du moment où les parties peuvent effectivement connaître les décisions judiciaires qui leur imposent une charge ou portent atteinte à leurs droits ou intérêts légitimes. La notification, en tant qu'acte de communication entre l'organe juridictionnel et les parties, sert à cela, à faire connaître la décision du tribunal ou de la cour, ainsi que les fondements qui la motivent. Une pseudo-publication, simple composante d'une liturgie judiciaire ésotérique dont les parties sont absentes, ne peut constituer l'acte requis par notre Constitution pour permettre l'exercice du droit à la protection effective par les cours et tribunaux ou du droit de recours. »

Les magistrats qui formulèrent l'opinion dissidente conclurent de la façon suivante :

« (...) il faut conclure qu'il ne s'agit pas d'un simple problème de légalité ordinaire (...) mais d'une interprétation non raisonnable d'une condition de procédure qui a empêché un examen par les juridictions du bien-fondé de la demande d'indemnisation, ce qui, à notre avis, est contraire au droit à une protection effective par les cours et tribunaux (...) »

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La Constitution

21. Selon l'article 106 de la Constitution,

« 1. Les tribunaux contrôlent le pouvoir réglementaire et la légalité de l'action administrative, ainsi que la soumission de celle-ci aux fins qui la justifient.

2. Les particuliers, selon les termes établis par la loi, ont le droit d'être indemnisés pour tout dommage causé à leurs biens et à leurs droits, sauf en cas de force majeure, chaque fois que ce dommage sera la conséquence du fonctionnement des services publics. »

B. La loi sur le régime juridique de l'administration de l'Etat

22. A l'époque des faits, l'article 40 § 3 était ainsi libellé :

« Lorsque le dommage est la conséquence de faits ou d'actes administratifs (...) le droit de réclamer sera caduc une année après le fait qui motive l'indemnisation. »

C. Le code civil

23. Les dispositions pertinentes du code civil ont la teneur suivante :

Article 1969

« Sauf disposition spécifique en sens contraire, le délai de prescription de toute action quelle qu'elle soit, commence à courir le jour où l'action peut s'exercer. »

Article 1971

« Le délai de prescription des actions pour exiger l'accomplissement des obligations découlant d'un jugement ou arrêt court à partir du moment où le jugement ou arrêt devient définitif. »

D. La jurisprudence du Tribunal suprême

24. Plusieurs arrêts du Tribunal suprême traitent la question du *dies a quo*.

Arrêt du 19 mai 1965

« (...) Le délai de prescription court à partir de l'instant où existe une possibilité de faire valoir le droit, à savoir à partir du moment où le fait qui l'engendre est de notoriété publique, et où ce droit peut, d'un point de vue logique et juridique, être

exercé. Il serait en effet absurde et injuste de faire commencer le délai lorsque le fait est encore occulte ou clandestin, et lorsque, par conséquent, il est impossible de le contester ou de s'y opposer efficacement, ou lorsqu'il existe un obstacle empêchant toute contestation (...) »

Arrêt du 17 janvier 1970

« (...) Le calcul du délai doit partir de la notification aux parties, c'est-à-dire du moment où celles-ci ont connaissance des droits et obligations que leur impose la décision (...) »

Arrêt du 15 octobre 1990

« (...) [Le *dies a quo* du délai d'un an fixé par l'article 40 § 3 de la loi sur le régime juridique de l'administration de l'Etat commence à courir dès que] l'arrêt qui déclare nul l'acte ou la disposition générale administrative à l'origine ou qui constitue la cause de la responsabilité patrimoniale, devient définitif (...) »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

25. Les requérants affirment n'avoir pas bénéficié d'un procès équitable, dans la mesure où le Tribunal suprême a fait courir le délai pour présenter leurs recours à compter du prononcé de l'arrêt et non à partir du jour de sa publication au Journal officiel ou, à la rigueur, du jour de sa notification. Ils allèguent la violation de l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

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

A. Arguments des parties

1. Les requérants

26. Les requérants font valoir que les motifs de l'arrêt du 4 juillet 1987 ne devinrent publics que le 5 novembre 1987, une fois publiés au Journal officiel. Par ailleurs, étant donné que l'ordre national des pharmaciens n'en eut connaissance que le 7 juillet 1987, date à laquelle il lui fut notifié, cet arrêt n'a pu être transmis aux ordres départementaux respectifs qu'à partir de

cette date. Ce n'est qu'alors que les pharmaciens purent en prendre connaissance individuellement.

27. Les requérants soulignent que la jurisprudence des organes de la Convention citée par le Gouvernement n'est pas applicable en l'espèce ; ils se réfèrent aux arrêts Axen c. Allemagne et Pretto et autres c. Italie du 8 décembre 1983 (série A n^{os} 72 et 71). Ils insistent sur le fait qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'un problème d'interprétation du droit espagnol, et ils ajoutent que trois magistrats du Tribunal constitutionnel, réuni en séance plénière, formulèrent, dans le cadre de la décision du 2 octobre 1997, une opinion dissidente (paragraphe 20 ci-dessus). Ils s'appuient en outre sur l'article 1969 du code civil (paragraphe 23 ci-dessus).

28. Les requérants font valoir que, dans le cadre d'une autre affaire, similaire à celle de l'espèce, leur avocat avait demandé au Tribunal suprême de l'informer de la date et de l'heure auxquelles l'arrêt serait prononcé et, par une décision du Tribunal suprême du 1^{er} juillet 1994, avait obtenu la réponse suivante :

« PREMIÈREMENT. – En contestant la décision judiciaire qui fixe l'heure et la date du vote et du jugement du recours contentieux-administratif, et en demandant que lui soient signalées la date et l'heure auxquelles l'arrêt va être prononcé, le représentant du requérant dans cette procédure demande l'impossible. En effet, il n'y a pas lieu de fixer cette date, comme l'établit l'article 365 du code de procédure civile invoqué à l'appui de sa prétention, tant que l'arrêt n'est pas rédigé ni signé. La date en question ne peut ni ne doit être connue [*no resulta escible*] au moment de l'annonce de la date du vote et du jugement.

DEUXIÈMEMENT. – La lecture de l'arrêt en audience publique par le magistrat rapporteur est constatée par le secrétaire de la Chambre. Ce constat peut être consulté et constitue une preuve de la date de l'arrêt, mais il est impossible de fixer la date de l'arrêt préalablement à sa rédaction et à sa signature. »

Or, d'après les requérants, la possibilité de formuler une réclamation d'indemnisation n'est ouverte qu'à partir du moment où la décision est prise et portée à la connaissance du public au moyen de la publication de l'arrêt au Journal officiel ou, à la rigueur, à partir de sa notification aux parties au procès.

29. Ils estiment donc que l'interprétation restrictive donnée par le Tribunal suprême au *dies a quo* pour calculer le délai de présentation de leurs recours les a privés, au mépris de l'article 6 § 1 de la Convention, de l'accès à une voie de recours qui leur aurait permis de se voir octroyer les indemnités réclamées.

2. Le Gouvernement

30. Le Gouvernement s'appuie sur la jurisprudence des organes de la Convention relative aux délais pour la présentation des recours et, en particulier, sur les arrêts Tejedor García c. Espagne du 16 décembre 1997 (*Recueil des arrêts et décisions* 1997-VIII), Brualla Gómez de la Torre

c. Espagne du 19 décembre 1997 (*Recueil* 1997-VIII) et Edificaciones March Gallego S.A. c. Espagne du 19 février 1998 (*Recueil* 1998-I). Il précise qu'en l'espèce il ne s'agit pas de la durée du délai pour présenter des recours, mais de la détermination du *dies a quo* de ce délai. Il note que les requérants, dans leurs recours, se référaient au 4 juillet 1987, date de l'arrêt du Tribunal suprême déclarant nul l'arrêté ministériel litigieux. Il relève en outre que près de 16 000 pharmaciens ont présenté leurs demandes d'indemnisation dans les délais, et renvoie à l'article 1971 du code civil (paragraphe 23 ci-dessus) selon lequel le *dies a quo* pour les actions tendant à exiger l'accomplissement des obligations découlant d'un arrêt se situe au moment où ce dernier devient définitif.

31. Le Gouvernement se réfère également à un arrêt du Tribunal suprême du 15 octobre 1990 (paragraphe 24 ci-dessus). Il note que le 7 juillet 1987, date de la notification aux parties de l'arrêt du Tribunal suprême dans la présente affaire, n'entre pas en ligne de compte puisque les requérants n'étaient pas parties au procès, et que le 5 novembre 1987, date de la publication de l'arrêt au Journal officiel, n'est pas pertinent non plus, car il s'agissait ici de la publication de l'ordre ministériel qui rendit publics les motifs de l'arrêt et non de l'arrêt lui-même.

32. Le Gouvernement estime donc que l'interprétation faite par les juridictions internes du droit interne applicable n'est pas déraisonnable et conclut qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

B. Appréciation de la Cour

33. La Cour rappelle d'emblée qu'elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes. C'est au premier chef aux autorités nationales, et notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts Brualla Gómez de la Torre, p. 2955, § 31, et Edificaciones March Gallego S.A., p. 290, § 33, précités).

Le rôle de la Cour se limite à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation. Cela est particulièrement vrai s'agissant de l'interprétation par les tribunaux des règles de nature procédurale telles que les délais régissant le dépôt des documents ou l'introduction de recours (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Tejedor García précité, p. 2796, § 31). La Cour estime par ailleurs que la réglementation relative aux formalités et aux délais à respecter pour former un recours vise à assurer la bonne administration de la justice et le respect, en particulier, du principe de la sécurité juridique. Les intéressés doivent pouvoir s'attendre à ce que ces règles soient appliquées.

34. La Cour note qu'en l'espèce, d'après l'article 1969 du code civil, le délai pour présenter toutes sortes d'actions commence à courir, sauf disposition spéciale contraire, le jour où l'action peut s'exercer (paragraphe 23 ci-dessus). Elle observe que, n'étant pas parties au procès,

les requérants ne reçurent pas notification de l'arrêt en cause. En outre, d'après une décision du 1^{er} juillet 1994 du Tribunal suprême, citée par le ministère public auprès du Tribunal constitutionnel, il est impossible de fixer l'heure et la date du vote et du jugement d'un recours contentieux-administratif tant que l'arrêt n'est ni rédigé ni signé, et cette date « ne peut ni ne doit être connue au moment de l'annonce de la date du vote et du jugement » (voir également, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Papachelas c. Grèce* [GC], n° 31423/96, § 30, CEDH 1999-II).

35. La Cour note par ailleurs que tant le ministère public, dans ses mémoires favorables aux requérants, que les magistrats du Tribunal constitutionnel, qui exprimèrent des opinions dissidentes, ont précisé que les parties ne sont pas convoquées au prononcé des arrêts. *A fortiori*, il en est de même pour les requérants qui, eux, n'étaient pas parties à la procédure à l'issue de laquelle l'arrêt litigieux fut rendu.

36. La Cour rappelle que les règles relatives aux délais à respecter pour recourir visent à assurer une bonne administration de la justice. Cela étant, la réglementation en question, ou l'application qui en est faite, ne devrait pas empêcher le justiciable d'utiliser une voie de recours disponible. Par ailleurs, il échet, dans chaque cas, d'apprécier, à la lumière des particularités de la procédure dont il s'agit et en fonction du but et de l'objet de l'article 6 § 1, la forme de publicité du « jugement » prévue par le droit interne de l'Etat en cause (arrêt *Axen* précité, pp. 13-14, § 31).

En l'occurrence, le recours contentieux-administratif, adressé au Tribunal suprême dans le délai d'un an à partir de la publication de la décision litigieuse au Journal officiel, a été déclaré irrecevable pour tardiveté, étant donné que, de l'avis majoritaire du Tribunal constitutionnel, ce recours aurait dû être présenté dans le délai d'un an à partir du prononcé de la décision. Cependant, il semble peu probable que les requérants aient eu connaissance, à ce moment, d'une décision qui ne leur était pas destinée et qui avait été rendue dans une affaire à laquelle ils n'étaient pas parties. Selon les magistrats dissidents du Tribunal constitutionnel, le délai de recours ne peut courir qu'à compter du jour où celui qui l'invoque est en mesure d'agir valablement ; en l'espèce, il ne pouvait s'agir du jour du « prononcé » de l'arrêt, jour où il est procédé aux votes et où les parties ne sont pas présentes. Dès lors, le *dies a quo* devait être celui de la notification de la décision, c'est-à-dire le moment où la partie est en mesure d'agir.

37. La question relevant du principe de la sécurité juridique, il ne s'agit pas d'un simple problème d'interprétation de la légalité ordinaire, mais de l'interprétation déraisonnable d'une exigence procédurale qui a empêché l'examen du fond d'une demande d'indemnisation, ce qui emporte la violation du droit à une protection effective par les cours et tribunaux. Le droit d'action ou de recours doit s'exercer à partir du moment où les intéressés peuvent effectivement connaître les décisions judiciaires qui leur imposent une charge ou pourraient porter atteinte à leurs droits ou intérêts

légitimes. S'il en allait autrement, les cours et tribunaux pourraient, en retardant la notification de leurs décisions, écarter substantiellement les délais de recours, voire rendre tout recours impossible. La notification, en tant qu'acte de communication entre l'organe juridictionnel et les parties, sert à faire connaître la décision du tribunal, ainsi que les fondements qui la motivent, le cas échéant pour permettre aux parties de recourir.

38. Au vu de ce qui précède, on ne peut reprocher aux requérants d'avoir agi avec négligence, ni d'avoir commis une erreur en ne présentant leurs réclamations administratives que le 6 juillet 1988, soit un an et deux jours après le prononcé de l'arrêt du Tribunal suprême du 4 juillet 1987, compte tenu, d'une part, du fait que le *dies a quo* était controversé et, d'autre part, de ce qu'ils n'avaient pas été parties à la procédure à l'issue de laquelle l'arrêt du Tribunal suprême en cause fut rendu. Par ailleurs, le Tribunal suprême a examiné les recours des requérants en instance unique.

La Cour estime par conséquent que l'interprétation particulièrement rigoureuse faite par les juridictions internes d'une règle de procédure a privé les requérants du droit d'accès à un tribunal en vue de faire examiner leurs demandes d'indemnisation (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII, pp. 3256-3257, § 49).

39. Il y a donc eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

40. 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. »

41. A l'appui de leurs demandes de satisfaction équitable, les requérants invoquent la déclaration suivante, qui figure dans les observations du Gouvernement des 29 septembre et 30 octobre 1998 :

« La responsabilité de l'Etat pour l'application pendant quelques mois d'un ordre ministériel qui fut d'abord suspendu dans son exécution et déclaré nul de plein droit par la suite, a été exigée par des milliers de pharmaciens et, évidemment, l'Etat a fait face à des indemnités fixées par les cours et tribunaux. »

42. Les requérants réclament les montants correspondants, plus les intérêts légaux dus depuis la présentation de chaque réclamation devant l'administration générale de l'Etat jusqu'à la date du paiement, comme il en avait été décidé dans le cadre des autres procédures auxquelles le Gouvernement se réfère et à propos desquelles les requérants produisent deux arrêts du Tribunal suprême des 9 décembre 1993 (recours n° 186/90) et 25 avril 1995 (recours n° 7127/92) qui fixent les critères de paiement.

Les montants dus en fonction de ces critères sont les suivants : M. Miragall Escolano : 1 252 855 pesetas (ESP) ; M^{me} Andreu Rocamora : 1 237 839 ESP ; M^{me} Bonet Vilar : 398 780 ESP ; M. Gómez López : 494 787 ESP ; M. Soriano Rams : 470 647 ESP ; M. Monforte Sancho : 875 346 ESP ; M^{me} García Moreno : 692 867 ESP ; M. J. Roig Espert : 689 814 ESP ; M. S. Roig Espert : 2 735 735 ESP ; M^{me} Icardo García : 2 735 735 ESP.

43. Le Gouvernement n'a pas fait de commentaires sur les demandes des requérants au titre de l'article 41.

44. La Cour note que les requérants n'ont pas présenté de demande de réparation d'un dommage moral ni de remboursement de frais et dépens.

Elle considère que la question de l'application de l'article 41 concernant un préjudice matériel ne se trouve pas en état. Partant, il y a lieu de réserver la question et de fixer la procédure ultérieure en tenant compte de l'éventualité d'un accord entre l'Etat défendeur et les requérants (article 75 §§ 1 et 4 du règlement). A cette fin, la Cour accorde aux parties un délai de trois mois.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Dit*, à l'unanimité, que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état quant à un dommage matériel ; en conséquence,
 - a) la *réserve* ;
 - b) *invite* le Gouvernement à lui adresser par écrit, dans les trois mois, ses observations sur cette question et les parties à lui donner connaissance, dans le même délai, de tout accord auquel elles pourraient aboutir ;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 25 janvier 2000, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER
Greffier

Matti PELLONPÄÄ
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente de M. Pellonpää.

M.P.
V.B.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE PELLONPÄÄ

A mon regret, je ne partage pas l'avis de la majorité de la chambre qui a conclu à la violation de l'article 6 § 1.

Je rappelle, à l'instar de la majorité (paragraphe 33 de l'arrêt), « que c'est d'abord aux autorités nationales et, spécialement, aux cours et tribunaux qu'il incombe d'interpréter le droit interne et que [la Cour] ne substituera pas sa propre interprétation du droit à la leur en l'absence d'arbitraire » (arrêt *Tejedor García c. Espagne* du 16 décembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VIII, p. 2796, § 31).

Le Tribunal suprême a constaté que le délai d'un an pour la réclamation administrative en indemnisation a commencé à courir le 4 juillet 1987, date de l'arrêt du Tribunal suprême déclarant nul l'arrêté ministériel litigieux. Les recours des requérants contre cette interprétation du droit espagnol ont été rejetés par le Tribunal constitutionnel. Il a estimé qu'on pouvait présumer que les requérants avaient eu connaissance en temps voulu de l'arrêt du 4 juillet 1987, étant donné leur intérêt direct et l'intervention de l'ordre national des pharmaciens, qui aurait informé ses membres de cet arrêt.

La question est de savoir si cette interprétation par les deux hautes juridictions nationales a été arbitraire et/ou a constitué une entrave au droit d'accès des requérants à une voie de recours garantie par l'article 6.

A cet égard, je considère qu'une telle interprétation pourrait être qualifiée d'arbitraire si, par exemple, les règles nationales applicables disaient que le *dies a quo* est le jour de la notification de la décision au particulier concerné. Rien de tel en l'espèce. Selon l'article 40 § 3 de la loi sur le régime juridique de l'administration de l'Etat (dans sa version en vigueur à l'époque), « le droit de réclamer sera caduc une année après le fait qui motive l'indemnisation ». L'article 1971 du code civil, de son côté, fait référence « au moment où le jugement ou l'arrêt devient définitif ». Bien que l'article 1969 dudit code, invoqué par les magistrats dissidents du Tribunal constitutionnel, puisse étayer la thèse de ladite minorité, je ne considère pas l'autre interprétation comme si déraisonnable qu'elle puisse être d'emblée qualifiée d'arbitraire et contraire à l'article 6.

Reste à savoir si cette interprétation a tout de même empêché les requérants d'introduire la réclamation concernée. Le fait que l'interprétation de la minorité du Tribunal constitutionnel est « [la] plus favorable au droit d'accès au procès », pour reprendre l'expression utilisée par le ministère public (paragraphe 19 de l'arrêt), n'est cependant pas décisif. Pour conclure à une violation de l'article 6, il faut plutôt que la position du Tribunal suprême, acceptée par la majorité du Tribunal constitutionnel, ait porté atteinte à la « substance même » du droit d'accès (voir l'arrêt *Brualla Gómez de la Torre c. Espagne* du 19 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII,

p. 2955, § 33). Autrement dit, la question est la suivante : s'agit-il, à l'instar de l'affaire Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne (arrêt du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII, pp. 3256-3257, § 49), de l'application particulièrement rigoureuse par les juridictions internes d'une « règle de procédure » qui a privé les requérants « du droit d'accès à un tribunal » ? Je rappelle que dans l'affaire Pérez de Rada Cavanilles, il s'agissait d'un délai de trois jours pour introduire un recours dans des circonstances où le respect de ce délai s'est avéré quasiment impossible pour la requérante. La Cour a – à juste titre – conclu à une violation de l'article 6.

Dans la présente affaire, les requérants disent que le 5 novembre 1987 (ou, à la rigueur, le 7 juillet 1987) aurait dû être considéré comme le *dies a quo* du délai d'un an pour présenter leurs réclamations. Je note que même à partir du 5 novembre 1987, les requérants disposaient d'environ huit mois pour présenter leurs réclamations, dans le délai d'un an à compter de l'arrêt du 4 juillet 1987. Effectivement, les réclamations des requérants portent une date antérieure au 4 juillet 1988 mais sont arrivées à l'administration postérieurement à cette date. Lesdites réclamations – portant des dates allant du 27 avril au 27 juin 1988 – invoquent l'arrêt adopté le 4 juillet 1987, sans référence à aucune autre date, comme celle de la parution de l'arrêté ministériel dans le Journal officiel du 5 novembre 1987. Bien que ces circonstances ne prouvent pas que les requérants ont prévu l'interprétation qu'allaient adopter l'administration et le Tribunal suprême, je ne trouve pas déraisonnable (compte tenu aussi du libellé de l'article 40 § 3 précité et invoqué par les requérants dans leurs réclamations) de présumer qu'ils auraient pu prévoir la possibilité d'une telle interprétation. En tout cas, l'interprétation des juridictions nationales n'a pas empêché la grande majorité des pharmaciens concernés de présenter leurs réclamations dans le délai d'un an à compter du 4 juillet 1987, à en juger par l'information donnée par le Gouvernement (et non contestée par les requérants), selon laquelle près de 16 000 pharmaciens ont présenté leurs demandes d'indemnisation dans ce délai. Bien que j'ignore les raisons pour lesquelles des milliers d'autres pharmaciens ont fait leurs réclamations avant les requérants, cette information tend à confirmer néanmoins que les pharmaciens concernés, y compris les requérants, n'ont pas subi une atteinte à la substance même de leur droit garanti par l'article 6 § 1, tel qu'interprété dans la jurisprudence de la Cour. Partant, je conclus qu'il n'y a pas eu violation de cet article.