SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 19995/92
présentée par Sérgio GERALDES BARBA
contre le Portugal

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 13 janvier 1995 en présence de

MM. H. DANELIUS, Président en exercice
C.L. ROZAKIS
F. ERMACORA
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
S. TRECHSEL
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
Mme G.H. THUNE
M. F. MARTINEZ
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
J. MUCHA
D. SVÁBY
E. KONSTANTINOV
G. RESS

M. M. de SALVIA, Secrétaire adjoint de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 4 mai 1992 par Sérgio GERALDES BARBA contre le Portugal et enregistrée le 15 mai 1992 sous le N° de dossier 19995/92 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Vu la décision de la Commission, en date du 11 octobre 1993, de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 14 mars 1994 et les observations en réponse présentées par le requérant le 2 mai 1994 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant portugais né en 1918 et résidant à Lisbonne. Il est administrateur d'entreprises.

Devant la Commission, il est représenté par Maître Joaquim Pires

de Lima, avocat au barreau de Cascais.

Les faits, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le requérant était en 1975 détenteur de 45 % du capital social (correspondant à 9.000 actions) d'une société anonyme de chargement maritime "SOCARMAR S.A.R.L.". Les parts sociales restantes de 55% étaient détenues par une société "Compagnie Nationale de Navigation" qui avait fait l'objet d'une nationalisation le 16 avril 1975.

Par décret-loi n° 701-E/75 du 17 décembre 1975, le Gouvernement décida la nationalisation de la "SOCARMAR S.A.R.L.". Au préambule de ce texte, étaient mentionnés l'importance vitale pour l'économie nationale du secteur du transport maritime et le besoin pour l'Etat d'intervenir de façon globale aussi au niveau des infrastructures portuaires. L'article 2 du décret-loi prévoyait le versement d'une indemnité aux actionnaires privés de la société. Seul le requérant se trouvait dans cette catégorie à l'époque ; le montant de l'indemnité, le délai et les conditions de paiement restaient à définir.

Le 26 octobre 1977, le Parlement adopta la loi n° 80/77 qui statua en matière d'indemnisation à verser aux anciens titulaires des biens ayant fait l'objet de nationalisation ou expropriation (cf. infra B.).

Par arrêté ministériel (despacho normativo) n° 112/79 du 25 mai 1979, le Gouvernement fixa l'indemnité provisoire de nationalisation de la "SOCARMAR S.A.R.L." à 21.359.679 Esc. Les titres d'indemnisation furent mis à la disposition du requérant en juillet 1981. Ces titres, d'une valeur nominale de 1.000 Esc., étaient en 1981 cotés en Bourse (marché non officiel) à 115 Esc.

Le 14 mars 1986, par décret-loi n° 51/86, le Gouvernement légiféra sur la composition des commissions d'arbitrage prévues par la loi n° 80/77 et sur la procédure à suivre (cf. infra B.).

Par arrêté ministériel n° 6/87 du 2 février 1987, le Gouvernement fixa l'indemnité définitive de nationalisation de la "SOCARMAR S.A.R.L." à 6.139 Esc. par action. Les titres d'indemnisation furent mis à la disposition du requérant en août 1987. Ces titres, d'une valeur nominale de 1.000 Esc., étaient en 1987 cotés en Bourse à 550 Esc.

Le 27 février 1987, le requérant demanda au ministre des Finances la constitution d'une commission d'arbitrage. Dans sa requête, le requérant évalua chaque action de la "SOCARMAR S.A.R.L." à 8.425 Esc. à la date de la nationalisation et à 78.105 Esc. au 31 décembre 1986, après ajustement monétaire. Il demanda donc le paiement d'une somme totale de 1.572.100.000 Esc. au titre d'une juste indemnisation.

La commission d'arbitrage rendit sa décision le 28 août 1987. Elle souligna d'emblée ne pas être compétente pour statuer sur la question de l'éventuel ajustement monétaire du montant de l'indemnité. Les arbitres constataient néanmoins qu'une indemnité, dont le calcul serait fait selon les règles établies par l'article 19 de la loi n° 80/77, ne saurait constituer une juste indemnisation, puisque les taux d'intérêts prévus par cet article ne tenaient pas compte de l'évolution du pouvoir d'achat entre la date de la nationalisation et celle du versement de l'indemnité. La commission accepta ensuite certains arguments du requérant et fixa l'indemnité à 6.166 Esc. par action, soit un montant total de 123.335.000 Esc.

Le ministre des Finances ne prit cependant aucune décision portant homologation de la décision arbitrale.

Le 6 septembre 1991, le Gouvernement adopta le décret-loi n° 332/91. Ce décret fixa de nouveaux critères pour le calcul des indemnités et disposa en son article 8 que les montants déjà fixés devaient être modifiés selon les nouveaux critères. Il modifia également la nature et la désignation des commissions d'arbitrage (cf. infra B.).

Suite à ce décret-loi, le Gouvernement, par arrêté ministériel n° 80/92 du 15 mai 1992, fixa le nouveau montant de l'indemnité définitive à 8.819,50 Esc. par action. Les titres d'indemnisation furent mis à la disposition du requérant en septembre 1992. Ces titres, à la valeur nominale de 1.000 Esc., étaient, au 31 décembre 1992, cotés en Bourse à 700 Esc.

Les montants antérieurement mis à la disposition du requérant ayant été déduits du montant total, l'indemnité aurait donc été fixée à 63.704.000 Esc., valeur nominale des titres d'indemnisation respectifs.

Le 28 juillet 1992, le requérant introduisit devant la Cour suprême administrative (Supremo Tribunal Administrativo) un recours contentieux en annulation de l'arrêté ministériel n° 80/92, dans lequel il allègua notamment la violation du principe constitutionnel de la protection de la propriété dans la mesure où l'indemnité fixée ne saurait constituer la "juste indemnisation" exigée par les principes généraux du droit et la Constitution.

La procédure est toujours pendante devant cette juridiction.

Le 14 février 1992, le requérant introduisit une action en dommages-intérêts contre l'Etat en raison de l'absence d'indemnisation suite à la nationalisation pendant 17 ans. Il allègua, entre autres, la violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Dans son mémoire en réponse, le ministère public soutint à titre principal l'incompétence ratione materiae du tribunal et à titre subsidiaire la prescription du droit à l'indemnisation. Cette procédure est toujours pendante devant le tribunal de Lisbonne (8e chambre civile).

Par résolution du conseil des Ministres n° 42/92 du 19 novembre 1992, le Gouvernement décida de procéder à la privatisation de la "SOCARMAR". En conséquence, une première tranche de 51% de la totalité des actions fut mise en vente le 15 mars 1993, l'Etat ayant reçu en paiement la somme de 1.815.470.000 Esc.

B. Droit interne pertinent

1. Les indemnisations suite aux nationalisations au Portugal

Le 26 octobre 1977, le Parlement adopta la loi n° 80/77 qui statua en matière d'indemnité aux anciens titulaires des biens ayant fait l'objet de nationalisation ou expropriation. Cette loi disposait que les litiges portant sur les conditions, les modalités et le montant des indemnités seraient tranchés par une commission d'arbitrage. En outre, cette loi prévoyait, dans son article 19, que le paiement des indemnités serait effectué 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 Esc. l'amortissement s'étendrait sur 23 ans (après une période dilatoire de 5 ans) au taux d'intérêt annuel de 2,5%.

Ce n'est toutefois que le 14 mars 1986, par décret-loi n° 51/86, que le Gouvernement légiféra sur la composition des commissions d'arbitrage et sur la procédure à suivre. Les commissions d'arbitrage étaient ainsi composées de trois arbitres, le premier étant indiqué par l'intéressé, le deuxième par le Gouvernement et le troisième, le

Président, coopté par les deux autres. La décision arbitrale n'était cependant valable qu'après homologation par le ministre des Finances. Selon l'article 25 du décret-loi, l'intéressé pouvait saisir la Cour suprême administrative d'un recours contre la décision d'homologation prise par le ministre des Finances.

Le 6 septembre 1991, le Gouvernement adopta le décret-loi n° 332/91. Ce décret fixa de nouveaux critères pour le calcul des indemnités et disposa en son article 8 que les montants déjà fixés devaient être modifiés selon les nouveaux critères. Ces montants ne pourraient toutefois être inférieurs à ceux déjà fixés. Il modifia également la nature et la désignation des commissions d'arbitrage. Il était dit, à cet égard, à l'avant-propos du décret-loi que le but du Gouvernement était de clarifier, par un acte législatif, le rôle des commissions d'arbitrage, en leur attribuant des fonctions de simple consultation qu'elles remplissaient déjà en réalité. Désormais, le ministre des Finances serait le responsable pour la fixation du montant de l'indemnité, après avoir recueilli l'avis de la commission d'arbitrage. Le décret-loi était muet quant aux recours pouvant être exercés par l'intéressé, étant entendu que la législation administrative prévoit la possibilité de saisir la Cour suprême administrative d'un recours contentieux contre l'acte du ministre faisant grief.

Le Tribunal constitutionnel examina la question de la compatibilité du système de paiement des indemnisations avec la Constitution dans son arrêt n° 39/88 du 9 février 1988. S'agissant du délai mis par les autorités dans le paiement des indemnités, il s'exprima comme suit :

(Traduction)

"(...) 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 iudicio 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."

2. Le décret-loi n° 265-A/77 du 17 juin 1977

Article 3

(Traduction)

"1. L'absence de décision administrative dans le délai imparti à son prononcé sur la prétention adressée à l'autorité ayant le devoir légal de la prendre, accorde à l'intéressé, sous réserve de disposition contraire, la faculté de présumer rejetée la prétention en cause, afin d'introduire le moyen respectif de recours (impugnação).

2. Le délai auquel se réfère le paragraphe précédent, sous réserve de délai fixé par loi spéciale, est de 90 jours dans tous les autres cas."

GRIEFS

1. Le requérant allègue en premier lieu la violation du droit au respect de ses biens au regard de l'article 1 du Protocole N° 1. Selon lui, une telle violation découle non pas de la privation de propriété, dont il admet qu'elle échappe à la compétence ratione temporis de la Commission, mais de la situation continue en raison de l'absence de toute indemnité, et cela depuis près de dix-huit ans.

2. Il prétend également faire l'objet d'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole N° 1, en raison de ce que la société dont il était actionnaire aurait été la seule du secteur économique en cause à avoir fait l'objet de nationalisation. Il aurait ainsi été privé de manière discriminatoire d'une juste indemnisation.

3. Le requérant, invoquant les articles 6 par. 1 et 13 de la Convention, se plaint également de ce qu'il n'a pas disposé d'un recours devant un tribunal pour faire valoir ses droits en raison de l'absence d'une décision du ministre des Finances homologuant la décision arbitrale du 28 août 1987. De ce fait, il ne s'est vu garantir, au moment de l'introduction de sa requête devant la Commission, aucun recours devant une juridiction indépendante et impartiale lui permettant de contester le montant de l'indemnité.

Le requérant se plaint encore de ce qu'il ne pourra pas disposer d'une procédure respectant les garanties de l'article 6 par. 1 de la Convention dans la mesure où la Cour suprême administrative ne respecterait pas les garanties d'indépendance et impartialité exigées par l'article 6 par. 1 de la Convention. Le requérant se réfère à cet égard à la législation portugaise concernant le mode de nomination des juges à la Cour suprême administrative.

Enfin, le requérant se plaint de ce que la procédure engagée en vue de la fixation de l'indemnité ne répond pas à la condition du "délai raisonnable" énoncé à l'article 6 par. 1, aucune décision définitive sur le montant de l'indemnité n'ayant été rendue à ce jour.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 4 mai 1992 et enregistrée le 15 mai 1992.

Le 11 octobre 1993, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à présenter par écrit des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 14 mars 1994, après deux prorogations de délai. Le requérant a présenté ses observations en réponse le 2 mai 1994.

Le 29 juillet 1994, le requérant a présenté des observations complémentaires.

Le 15 septembre 1994, le Gouvernement a produit certaines pièces concernant une procédure pendante devant les juridictions judiciaires internes.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint en premier lieu d'une atteinte au droit au respect de ses biens au regard de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1). Selon lui, la violation découle non pas de la privation de propriété, dont il admet qu'elle échappe à la compétence ratione temporis de la Commission, mais de la situation continue en raison de l'absence de toute indemnité, et cela depuis près de dix-huit ans.

L'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) dispose :

«Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.»

Le Gouvernement soulève d'emblée une exception d'incompétence ratione temporis en ce que les actes dont se plaint le requérant, à savoir la nationalisation, ont eu lieu avant la date de l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard du Portugal, soit le 9 novembre 1978. Le Gouvernement souligne que la nationalisation n'engendre pas une situation continue d'absence de droit. Il s'agit plutôt d'un acte instantané aux effets durables.

La Gouvernement fait valoir ensuite que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes. Devant le tribunal civil de Lisbonne est pendante une action civile dans le cadre de laquelle le requérant a formulé les griefs qu'il a soumis à la Commission, invoquant les dispositions de la Convention sur lesquelles il se fonde pour présenter sa requête.

Le requérant conteste les arguments du Gouvernement. S'agissant de la compétence ratione temporis, il fait valoir que l'absence de paiement de l'indemnité consécutive à la nationalisation, alors que l'Etat avait reconnu l'obligation d'indemniser, est une situation continue susceptible d'être examinée par la Commission.

S'agissant de l'action civile, le requérant estime qu'elle n'offre aucune chance de succès.

la Commission estime que la question de savoir si elle est compétente ratione temporis pour examiner cette partie de la requête peut rester ici indécise. Elle note qu'une action civile est pendante devant les juridictions judiciaires internes. Cette procédure peut conduire à l'octroi d'une somme à titre de réparation ayant pour effet de remédier aux violations alléguées par le requérant à cet égard.

La Commission constate que le requérant n'a pas encore donné aux juridictions portugaises l'occasion que l'article 26 (art. 26) a pour finalité de ménager en principe aux Etats contractants : éviter ou redresser les violations alléguées contre eux (cf. Cour eur. D.H., arrêt Cardot du 19 mars 1991, série A n° 200, p. 19, par. 36).

Elle observe en outre qu'à l'heure actuelle deux instances, l'une nationale, l'autre internationale, sont saisies du même problème. La Commission considère cette situation comme contraire à l'esprit et au texte de l'article 26 (art. 26) de la Convention, qui veut que la Commission n'examine une requête qu'après que les tribunaux internes ont eu l'occasion de redresser d'éventuelles violations des droits et libertés garantis (cf. N° 22368/93 - Valente Setien c/Espagne, déc. 29.8.94, non encore publiée).

Dans ces conditions, la Commission conclut que l'exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes est fondée et que dès lors cette partie de la requête doit être rejetée conformément aux articles 26 et 27 par. 3 (art. 26, 27-3) de la Convention.

2. Le requérant prétend faire l'objet d'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole N° 1 (art. 14+P1-1), en raison de ce que la société dont il était

actionnaire aurait été la seule du secteur économique en cause à avoir fait l'objet de nationalisation. Il aurait ainsi été privé de manière discriminatoire d'une juste réparation.

La Commission observe à cet égard que ce grief est étroitement lié à l'acte de nationalisation, qui remonte au 17 décembre 1975, soit à une date antérieure au 9 novembre 1978, date d'entrée en vigueur de la Convention à l'égard du Portugal.

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté comme étant incompatible ratione temporis avec les dispositions de la Convention, en application de son article 27 par. 2 (art. 27-2).

3. Le requérant se plaint également de ce qu'il n'a pas disposé d'un recours devant un tribunal pour faire valoir ses droits en raison de l'absence d'une décision du ministre des Finances homologuant la décision arbitrale du 28 août 1987. De ce fait, il ne s'est vu garantir, au moment de l'introduction de sa requête devant la Commission, aucun recours devant une juridiction indépendante et impartiale lui permettant de contester le montant de l'indemnité.

De l'avis du requérant, il en découle une violation des articles 6 par. 1 et 13 (art. 6-1, 13) de la Convention.

La Commission estime que ce grief doit être examiné sous l'angle de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), dont les exigences sont plus strictes (cf. Cour eur. D.H., arrêt Håkansson et Sturesson du 21 février 1990, série A n° 171-A, p. 21, par. 69), et dont la partie pertinente se lit ainsi :

> «Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera ... des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ...»

Le Gouvernement soutient que le requérant a eu accès à un tribunal, droit qu'il est en train d'exercer. En ce qui concerne l'absence d'homologation de la décision de la commission d'arbitrage par le ministre des Finances, le Gouvernement souligne que le requérant a pu, en tout état de cause, saisir la Cour suprême administrative.

Le requérant soutient pour sa part que la décision de la commission d'arbitrage ne devenait un acte administratif et exécutoire susceptible d'être attaqué par voie de recours devant la Cour suprême administrative qu'après la décision d'homologation, condition essentielle de validité de cette décision (article 24 du décret-loi n° 51/86), la situation en cause n'étant donc pas de celles visées à l'article 3 du décret-loi n° 265-A/77.

La Commission observe d'abord que la procédure qui s'est déroulée devant les arbitres portait sur une contestation sur des droits et obligations de caractère civil du requérant (voir mutatis mutandis arrêt Sporrong et Lönnroth du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 29, par. 79). Elle rappelle ensuite que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne s'oppose pas à ce qu'une décision sur des droits de caractère civil du requérant soit prise en première instance par un organe qui n'a pas le caractère d'un tribunal, pourvu que l'affaire puisse être ensuite portée dans un délai raisonnable devant un tribunal qui a compétence pour la juger en droit et en fait (voir N° 8588/79 & 8589/79, déc. 12.10.82, D.R. 29 p. 64).

Or la Commission constate que la question du montant de l'indemnisation est à l'heure actuelle pendante devant la Cour suprême administrative, qui est à n'en pas douter un tribunal au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Le requérant a ainsi eu accès à un tribunal, de sorte qu'aucune apparence de violation de la disposition précitée ne saurait être décelée.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

4. Le requérant se plaint encore de ce qu'il ne pourra pas disposer d'une procédure respectant les garanties de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention dans la mesure où la Cour suprême administrative ne respecterait pas les garanties d'indépendance et impartialité exigées par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Le requérant se réfère à cet égard à la législation portugaise concernant le mode de nomination des juges à la Cour suprême administrative.

La Commission constate toutefois que la procédure litigieuse est toujours pendante devant la Cour suprême administrative. Or elle rappelle qu'afin de déterminer si les garanties d'indépendance et d'impartialité exigées par l'article 6 par. 1 (art. 6-1), ont été respectées, la procédure doit être examinée dans son ensemble, c'est-à-dire une fois qu'elle a pris fin. Il n'est pas exclu en effet que le requérant vienne à bénéficier d'une procédure pouvant effacer et remédier aux violations qu'il a alléguées devant la Commission.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est prématurée et doit être rejetée en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

5. Enfin, le requérant se plaint de ce que la procédure engagée en vue de la fixation de l'indemnité ne répond pas à la condition du "délai raisonnable" énoncé à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, aucune décision définitive sur le montant de l'indemnité n'ayant été rendue à ce jour.

Le Gouvernement le conteste.

La Commission a procédé à un examen des arguments des parties à cet égard. Elle estime, à la lumière de sa propre jurisprudence et de celle de la Cour européenne, que cet aspect de la requête pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond.

Dès lors, cette partie de la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. En outre, la Commission constate qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

Par ces motifs, la Commission,

à l'unanimité,

DECLARE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, le grief portant sur la durée de la procédure,

à la majorité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

Le Secrétaire Adjoint de la Commission	Le Président en exercice de la Commission
(M. de SALVIA)	(H. DANELIUS)