



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
Satisfaction équitable

STRASBOURG

10 avril 2001

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^{mes} E. PALM, *présidente*,
W. THOMASSEN,

MM. GAUKUR JÖRUNDSSON,

R. TÜRMEŒ,

J. CASADEVALL,

R. MARUSTE, *juges*,

A. DE SOUSA INES, *juge ad hoc*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 20 mars 2001,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette 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 dirigées contre le Portugal et dont des 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. Les requêtes ont été enregistrées les 16 janvier et 16 février 1996 sous les numéros de dossier 29813/96 et 30229/96, respectivement.

2. Par un arrêt du 11 janvier 2000 (« l'arrêt au principal »), la Cour a jugé qu'il y avait eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 en raison de l'absence d'une indemnisation définitive consécutive aux nationalisations et expropriations des terrains des requérants. Elle a estimé par ailleurs qu'il ne s'imposait pas d'examiner les griefs tirés des articles 6, 13 et 17 de la Convention (arrêt *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão et autres c. Portugal*, n^{os} 29813/96 et 30229/96, CEDH 2000-I).

3. En s'appuyant sur l'article 41 de la Convention, les requérants réclamaient certaines sommes pour le dommage matériel et moral subi.

4. La question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouvant pas en état pour le dommage moral et matériel, la Cour l'a réservée et a invité le Gouvernement et les requérants à lui soumettre par écrit, dans

les six mois, leurs observations sur ladite question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir (*ibidem*, § 61, et point 5 du dispositif).

5. Les 26 avril et 6 juillet 2000, les requérants et le Gouvernement respectivement ont donné des renseignements sur l'évolution des procédures internes ultérieurement au prononcé de l'arrêt au principal.

6. Le 11 juillet 2000, les requérants ont déposé leurs demandes au titre de l'article 41 de la Convention. Suite à l'invitation de la présidente de la chambre en ce sens, le Gouvernement a déposé des commentaires à cet égard le 25 septembre 2000.

EN FAIT

A. Faits relatifs à M. Almeida Garrett

7. Le 13 janvier 2000, les services du ministère de l'Agriculture décidèrent de rejeter les observations formulées par le requérant à l'égard de la proposition d'indemnisation définitive, qui avait été faite le 21 juillet 1999 (voir §§ 20-21 de l'arrêt au principal). Les services décidèrent également d'apporter certaines corrections à la somme proposée à ce moment-là et communiquèrent au requérant une troisième proposition d'indemnisation définitive, évaluée à 207 159 000 escudos portugais (PTE).

Le requérant présenta des observations à l'égard de cette proposition mais, par des arrêtés ministériels des 3 et 18 février 2000 du ministre de l'Agriculture et du secrétaire d'Etat au Trésor et Finances respectivement, l'indemnisation définitive fut fixée à 207 159 000 PTE, assortie des intérêts y relatifs, s'élevant à 102 095 545 PTE.

Le 3 mai 2000, cette somme fut virée sur un compte du requérant.

8. Le 29 mai 2000, le requérant interjeta devant la Cour suprême administrative (*Supremo Tribunal Administrativo*) un recours contentieux en annulation de ces arrêtés ministériels.

Cette procédure est pendante.

B. Faits relatifs à la famille Mascarenhas Falcão

9. Le 28 mars 2000, les requérants reçurent une communication des services du ministère de l'Agriculture. En annexe à cette communication, figurait une information d'un juriste du ministère, datée du 8 juillet 1999, qui considérait mal fondées les observations formulées par les requérants à l'égard de la proposition d'indemnisation définitive du 18 septembre 1998 (voir le paragraphe 30 de l'arrêt au principal).

Figuraient également en annexe à cette communication les arrêtés ministériels des 3 et 18 février 2000 du ministre de l'Agriculture et du secrétaire d'Etat au Trésor et Finances respectivement, qui fixaient l'indemnisation définitive de chacun des requérants à 1 930 315 PTE, assortie des intérêts y relatifs. Etant donné toutefois que certains des requérants avaient déjà reçu certaines sommes au titre de l'indemnisation provisoire ainsi que des subventions prévues par la législation relative à la réforme agraire, les montants en cause furent finalement fixés de la manière suivante :

- M. José Mascarenhas Falcão : pas d'indemnisation, un montant de 310 170 PTE devant être retourné à l'Etat ;
- M. Francisco Augusto Mascarenhas Falcão : pas d'indemnisation, un montant de 582 170 PTE devant être retourné à l'Etat ;
- M^{me} Maria Teresa Mascarenhas de Oliveira Falcão de Azevedo : pas d'indemnisation, un montant de 144 470 PTE devant être retourné à l'Etat ;
- M^{mes} Maria José Mascarenhas Falcão Themudo de Castro et Leone Marie Irion Falcão : 199 830 PTE.

10. Le 29 mai 2000, les requérants introduisirent devant la Cour suprême administrative un recours contentieux en annulation de ces arrêtés ministériels.

Cette procédure est pendante.

EN DROIT

11. 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 matériel

1. Les demandes des requérants

12. M. Almeida Garrett réclame au titre du dommage matériel la somme de 3 753 959 501 PTE. Pour arriver à cette somme, il prend en considération les sommes reconnues par l'administration (cf. paragraphe 7), qu'il déclare accepter uniquement aux fins du calcul de la satisfaction équitable, et applique à ces dernières un taux d'intérêt annuel de 13 %, qu'il estime être correct, pour la période 1975-2000.

13. La famille Mascarenhas Falcão demande à ce titre la somme de 198 822 445 PTE. Les requérants font appel à une méthode différente en ce

qu'ils appliquent aux sommes reconnues par l'administration (cf. paragraphe 9), qu'ils acceptent, à l'instar de M. Almeida Garrett, un coefficient de correction monétaire. Il s'agirait là, d'après eux, de la seule méthode pouvant conduire à un dédommagement qui tiendrait compte de l'écoulement du temps.

2. *La position du Gouvernement*

14. Le Gouvernement soutient que les demandes des requérants sont totalement dépourvues de fondement. Il rappelle que l'article 41 de la Convention n'exige l'octroi d'une satisfaction équitable que si le droit de l'Etat en cause ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de la violation constatée. Pour le Gouvernement, les requérants ont déjà été dédommagés pour le préjudice matériel allégué. Les requérants ont ainsi reçu des indemnisations comprenant un montant fort important d'intérêts, dont le but a été justement de dédommager le préjudice causé par le prolongement dans le temps de la procédure de paiement des indemnisations définitives consécutives à la réforme agraire.

15. Le Gouvernement ajoute que les requérants, en désaccord avec les critères qui ont présidé à la fixation et au paiement des indemnisations définitives, avaient la possibilité de saisir les juridictions administratives d'un recours contentieux, ce qu'ils ont fait. Les dommages allégués sortent ainsi du cadre défini par l'article 41 de la Convention et échappent à la compétence de la Cour car ils ne sont pas la conséquence de la violation constatée dans l'arrêt au principal.

Le Gouvernement conteste en tout état de cause les calculs effectués par les requérants, qu'il considère virtuels et globalement dépourvus de fondement.

3. *Décision de la Cour*

16. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation juridique au regard de la Convention de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci. Si le droit national ne permet pas ou ne permet qu'imparfaitement d'effacer ces conséquences, l'article 41 habilite la Cour à accorder, s'il y a lieu, à la partie lésée la satisfaction qui lui semble appropriée (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, §§ 32-33, CEDH 2000-XI).

17. Dans son arrêt au principal, la Cour fondait son constat de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 notamment sur les considérations suivantes :

« (...) vingt-quatre ans se sont déjà écoulés sans que les requérants aient reçu les indemnisations définitives pourtant prévues par la législation interne pertinente. [La Cour] 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 (...) ».

18. Après avoir rappelé ensuite que le paiement d'une indemnisation provisoire aux requérants n'apparaissait pas décisif, la Cour poursuivait ainsi :

« (...) 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. »

19. La Cour doit d'abord décider si, ainsi que le soutient le Gouvernement, le droit interne permet d'effacer les conséquences de la violation en cause, telle que cette dernière a été constatée dans l'arrêt au principal. Elle relève à cet égard que depuis lors l'administration a fixé et payé les indemnisations définitives en cause. Ces décisions ont cependant été attaquées par les requérants devant la Cour suprême administrative.

20. Pour la Cour, ce dernier élément montre que la « situation d'incertitude » relevée par l'arrêt au principal ne s'est pas modifiée substantiellement. En effet, les requérants sont toujours dans l'attente de savoir quel sera le montant exact des indemnités définitives. Par ailleurs, l'importance de la somme qui pourra être octroyée au terme des procédures qui sont actuellement pendantes devant la Cour suprême administrative pourrait ne pas compenser l'absence de dédommagement des requérants jusqu'à février 2000, moment auquel le Gouvernement a fixé et par la suite payé les indemnisations définitives, et ne pas être déterminante, eu égard à la durée de la période déjà écoulée, en vue de ce même dédommagement (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Guillemain c. France du 21 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, p. 164, § 56).

La Cour souligne au demeurant qu'il serait déraisonnable de demander aux requérants d'attendre encore l'issue incertaine de la procédure devant la Cour suprême administrative, alors que l'arrêt au principal mettait surtout en cause le long laps de temps mis par l'administration afin de dédommager les requérants. Ceci se révélerait peu compatible avec une protection efficace des Droits de l'Homme et conduirait à une situation inconciliable avec le but et l'objet de la Convention (voir l'arrêt De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique (article 50) du 10 mars 1972, série A n° 14, p. 8, § 16 ; voir également p. 9, § 20).

21. La Cour considère donc que le droit national ne permet, tout au plus, d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de la violation constatée et estime dès lors devoir se prononcer d'ores et déjà sur l'éventuelle existence d'un préjudice matériel dans le chef des requérants afin de leur accorder, s'il y a lieu, une satisfaction équitable.

22. Pour les requérants, leur préjudice matériel correspondrait à la différence entre les intérêts reçus et la dépréciation monétaire au Portugal

pendant la période concernée (1975-2000). La Cour peut accepter en général un tel principe, qui respecte du reste sa jurisprudence dans des situations similaires (cf., par exemple, arrêt *Akkuş c. Turquie* du 9 juillet 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1303 et suiv.), mais constate qu'il se heurte en l'espèce à deux difficultés, au-delà du fait que le début de la période concernée doit se situer au 9 novembre 1978, date d'entrée en vigueur de la Convention et du Protocole n° 1 à l'égard du Portugal, et non pas 1975.

En premier lieu, les montants, dont partent les requérants afin de fonder leurs demandes à ce titre, ne sont pas définitifs. Cet élément rend, à lui seul, tout calcul spéculatif, dans la mesure où les sommes reçues par les requérants à titre d'intérêts peuvent encore être modifiées.

Deuxièmement, les indemnisations fixées aux requérants tiennent déjà compte, dans une certaine mesure, de l'écoulement du temps. En effet, de nouveaux critères pour le calcul des indemnisations, plus favorables aux intéressés, ont été introduits par une législation de 1995 (cf. paragraphe 35 de l'arrêt au principal).

23. La Cour estime en tout état de cause que les requérants ont pu subir un préjudice matériel dans la mesure où les sommes qu'ils devaient recevoir n'ont pas été mises à leur disposition dans les délais prévus par la législation interne pertinente et que le taux d'intérêt moratoire a été trop bas par rapport à la dépréciation de la monnaie pendant la période concernée. Un tel préjudice étant néanmoins difficile à chiffrer, pour les motifs exposés plus haut, la Cour décide de le calculer en équité, comme le permet l'article 41 de la Convention, tout en tenant compte des circonstances particulières de la cause ainsi que de la situation des requérants, qu'elle examinera successivement.

24. M. Almeida Garrett a ainsi certainement subi un préjudice matériel important, vu la différence entre la somme reçue à titre d'indemnisation provisoire et celle qui lui a été finalement fixée en février 2000. Par ailleurs, les montants reçus à titre d'intérêts, quoique importants, n'ont pas de toute évidence été suffisants pour compenser le long laps de temps en question. Statuant en équité, la Cour décide de lui allouer à ce titre 60 000 000 PTE.

25. La situation de la famille Mascarenhas Falcão est différente de celle de M. Almeida Garrett. En effet, la famille Mascarenhas Falcão a reçu une indemnisation provisoire calculée sur la base de la privation définitive de propriété alors qu'en réalité, elle était déjà en possession de la totalité du terrain en cause en mars 1991 au plus tard (voir le paragraphe 23 de l'arrêt au principal). L'administration a tenu compte de cet élément lorsque l'indemnisation définitive a été fixée, de sorte que les requérants n'ont été dédommagés que pour la privation temporaire de la propriété, ce qui s'est traduit par l'octroi de sommes résiduelles ou même, s'agissant de trois des cinq membres de la famille, par le constat de ce qu'ils n'avaient aucune somme à recevoir. Dans ces conditions, la Cour n'aperçoit pas comment ils

auraient eu un quelconque préjudice matériel et rejette leurs prétentions à ce titre.

B. Dommage moral

26. M. Almeida Garrett demande pour dommage moral 10 000 000 PTE et chacun des membres de la famille Mascarenhas Falcão 5 000 000 PTE.

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

28. La Cour estime que la situation litigieuse a causé aux requérants un tort moral certain qu'il convient de compenser. Statuant en équité, la Cour alloue 3 000 000 PTE à M. Almeida Garrett et 1 000 000 PTE à chacun des membres de la famille Mascarenhas Falcão.

C. Frais et dépens

29. La Cour rappelle que l'arrêt au principal octroyait déjà aux requérants des sommes à ce titre. Ceux-ci n'ayant pas réclamé des frais supplémentaires, il n'y a pas lieu d'en accorder.

D. Intérêts moratoires

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

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

1. *Dit*

a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois, les sommes suivantes :

i. 60 000 000 (soixante millions) escudos portugais pour dommage matériel et 3 000 000 (trois millions) escudos portugais pour dommage moral à M. Almeida Garrett ;

ii. 1 000 000 (un million) escudos portugais pour dommage moral à chacun des membres de 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 ;

2. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 10 avril 2001 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

ARRÊT ALMEIDA GARRETT, MASCARENHAS FALCÃO ET AUTRES c. PORTUGAL
(SATISFACTION ÉQUITABLE)

8

Michael O'BOYLE
Greffier

Elisabeth PALM
Présidente