



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

COUR (PLÉNIÈRE)

AFFAIRE RUIZ-MATEOS c. ESPAGNE

(Requête n° 12952/87)

ARRÊT

STRASBOURG

26 juin 1993

En l'affaire Ruiz-Mateos c. Espagne*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, statuant en séance plénière par application de l'article 51 de son règlement et composée des juges dont le nom suit:

MM. R. BERNHARDT, *président*,

Thór VILJÁLMSSON,

F. GÖLCÜKLÜ,

F. MATSCHER,

L.-E. PETTITI,

B. WALSH,

C. RUSSO,

A. SPIELMANN,

J. DE MEYER,

N. VALTICOS,

S.K. MARTENS,

Mme E. PALM,

MM. I. FOIGHEL,

R. PEKKANEN,

A.N. LOIZOU,

F. BIGI,

Sir John FREELAND,

MM. A.B. BAKA,

M.A. LOPES ROCHA,

L. WILDHABER,

G. MIFSUD BONNICI,

J. MAKARCZYK,

D. GOTCHEV, *juges*,

D. RUIZ-JARABO COLOMER, *juge ad hoc*,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 29 janvier et 27 mai 1993,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par le gouvernement du Royaume d'Espagne ("le Gouvernement") puis par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission"), les 20 et 21 février 1992, dans le

* L'affaire porte le n° 2/1992/347/420. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention"). A son origine se trouve une requête (n° 12952/87) dirigée contre l'Espagne et dont six ressortissants de cet État, MM. José María, Zoilo, Rafael, Isidoro et Alfonso Ruiz-Mateos ainsi que Mme María Dolores Ruiz-Mateos, avaient saisi la Commission le 5 mai 1987 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La requête du Gouvernement renvoie à l'article 48 (art. 48), la demande de la Commission aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration espagnole reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elles ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'État défendeur aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, les requérants ont manifesté le désir de participer à l'instance et ont désigné leurs conseils (article 30), que le président a autorisés à employer l'espagnol (article 27 par. 3).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. J.M. Morenilla, juge élu de nationalité espagnole (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 27 février 1992, celui-ci a tiré au sort, en présence du greffier, le nom des sept autres membres, à savoir M. F. Gölcüklü, M. C. Russo, M. N. Valticos, Mme E. Palm, M. R. Pekkanen, M. F. Bigi et M. L. Wildhaber (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43).

Par une lettre du 26 février au président, M. Morenilla avait déclaré se récuser en application de l'article 24 par. 2 du règlement, car il avait représenté le gouvernement espagnol devant la Commission en tant qu'agent. Le 6 avril, ledit Gouvernement a notifié au greffier la nomination de M. Rafael de Mendizábal Allende, conseiller au Tribunal suprême, en qualité de juge ad hoc (articles 43 de la Convention et 23 du règlement) (art. 43).

Le 20 octobre, le greffier a reçu une lettre de ce dernier déclarant se récuser "pour une raison spéciale" (article 24 par. 3), après sa nomination comme membre du Tribunal constitutionnel. Le gouvernement espagnol a désigné, le 20 novembre, un nouveau juge ad hoc en la personne de M. Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, magistrat détaché comme chef de cabinet du président du Conseil général du pouvoir judiciaire.

4. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal avait consulté entre-temps, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du Gouvernement, le délégué de la Commission et les requérants au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à ses ordonnances et instructions, le greffier a reçu les mémoires respectifs du Gouvernement et des requérants les 6 et 7 juillet

1992. Le secrétaire de la Commission l'a avisé le 8 septembre que le délégué s'exprimerait en plaidoirie.

5. Les 10 avril et 30 juin 1992, le président avait autorisé le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne puis celui de la République du Portugal, en vertu de l'article 37 par. 2 du règlement, à présenter des observations écrites sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention aux juridictions constitutionnelles. Elles sont arrivées au greffe les 10 juin et 27 août.

6. Le 23 novembre 1992, date initialement prévue pour l'audience - qu'il avait fallu renvoyer à cause de la récusation de M. de Mendizábal Allende -, la chambre a décidé, en vertu de l'article 51 du règlement, de se dessaisir avec effet immédiat au profit de la Cour plénière.

7. Le 27 novembre 1992, le président a fixé au 27 janvier 1993 la date d'ouverture des débats. Ils se sont déroulés en public le jour dit, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, sous la présidence de M. Bernhardt, vice-président de la Cour, M. Ryssdal se trouvant empêché (article 9 du règlement). La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement (dont le président avait autorisé l'agent à s'exprimer en espagnol - article 27 par. 2)

MM. J. BORREGO BORREGO, chef du service juridique

des droits de l'homme, ministère de la Justice,

agent,

J.L. FUERTES Suárez, ministère de la Justice,

conseil;

- pour la Commission

M. M.P. PELLONPÄÄ,

délégué;

- pour les requérants

Mes M. GARCÍA MONTES, avocat,

S. SÁNCHEZ PARDO, avocat,

F. RUHLMANN, avocat,

conseils.

La Cour a entendu en leurs plaidoiries, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions, M. Borrego Borrego pour le Gouvernement, M. Pellonpää pour la Commission et Mes García Montes, Sánchez Pardo et Ruhlmann pour les requérants. Ces derniers et le Gouvernement ont produit certains documents.

EN FAIT

8. De nationalité espagnole, M. José María Ruiz-Mateos, homme d'affaires, M. Zoilo Ruiz-Mateos, M. Rafael Ruiz-Mateos, M. Isidoro Ruiz-Mateos, M. Alfonso Ruiz-Mateos et Mme María Dolores Ruiz-Mateos sont frères et soeur. En 1983, ils possédaient 100 % des actions de RUMASA S.A., société mère du groupe RUMASA, comprenant plusieurs centaines d'entreprises dans lesquelles elle détenait une participation variable.

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. L'expropriation du groupe RUMASA

9. Par un décret-loi du 23 février 1983, le gouvernement ordonna l'expropriation pour cause d'utilité publique de la totalité des actions des sociétés constituant le groupe RUMASA, y compris celles de la société mère (article 1). Bénéficiaire de la mesure, l'État devait, par l'intermédiaire de la direction générale du Patrimoine, prendre aussitôt possession des biens expropriés (article 2).

Entériné le 2 mars 1983 par la Chambre des députés, le décret-loi donna lieu à un recours devant le Tribunal constitutionnel (*recurso de inconstitucionalidad*, article 161 par. 1 a) de la Constitution, paragraphe 26 ci-dessous), un groupe de députés contestant sa constitutionnalité. La haute juridiction débouta les parlementaires par un arrêt du 2 décembre 1983, adopté avec la voix prépondérante du président; dans une opinion dissidente, six magistrats estimèrent que la procédure suivie pour réaliser l'expropriation enfreignait la Constitution.

10. Entre-temps, la loi 7/1983 du 29 juin 1983, publiée le lendemain dans le *Journal Officiel de l'État* (*Boletín Oficial del Estado*), avait remplacé le décret-loi en question. Ses articles 1 et 2 ordonnaient l'expropriation et la prise de possession immédiates des sociétés concernées dans des termes similaires à ceux du décret-loi (paragraphe 9 ci-dessus). Lesdites mesures visaient un but d'utilité publique et d'intérêt social, car les banques du groupe avaient pris, pour financer les sociétés de celui-ci, des risques jugés disproportionnés par rapport à leur solvabilité, mettant ainsi en danger "la stabilité du système financier et les intérêts des déposants, salariés et tiers".

B. L'action en restitution des biens expropriés

1. La procédure en première instance

11. Dans l'intervalle entre la publication du décret-loi et celle de la loi 7/1983, M. José María Ruiz-Mateos avait introduit le 8 avril 1983, tant pour son propre compte qu'au nom des autres requérants et de RUMASA S.A., une action sommaire en restitution (*interdicto de recobrar*) des biens expropriés. Le 11 avril, le tribunal de première instance (*juzgado de primera instancia*) n° 18 de Madrid - composé d'un juge unique - la déclara irrecevable pour vices de forme: l'intéressé n'avait pas fourni la preuve de la spoliation dont il se plaignait, ni de la possession des biens en question avant celle-ci.

12. Le 9 mai 1983, M. José María Ruiz-Mateos déposa une nouvelle demande portant sur 50 % des actions de RUMASA S.A. Les cinq autres

requérants en firent autant le 27 mai pour le reste, à concurrence de 10 % chacun. Les deux affaires furent attribuées respectivement aux tribunaux de première instance n° 18, qui rouvrit le dossier, et n° 21 de Madrid.

13. Les 4 et 5 juillet 1983, l'avocat de l'État (Abogado del Estado), représentant le gouvernement, obtint la suspension, pour trois mois, des deux procédures en vue de consulter ses supérieurs; les recours des requérants contre ces décisions furent rejetés les 16 et 18 juillet.

Le 21 septembre, l'avocat de l'État demanda la jonction des deux procès. Le tribunal n° 18 y consentit le 22 novembre après avoir recueilli, le 18, l'avis favorable de M. José María Ruiz-Mateos. Les cinq autres requérants ayant marqué leur accord le 23 mars 1984, le tribunal n° 21 ordonna, le 27, la transmission du dossier au tribunal n° 18 qui le reçut le 9 mai.

14. Dès le 21 mars 1984, le premier requérant avait prié le tribunal n° 18 de saisir le Tribunal constitutionnel d'une question relative à la conformité des articles 1 et 2 de la loi 7/1983 (paragraphe 10 ci-dessus) avec les articles 14, 24 et 33 de la Constitution (cuestión de inconstitucionalidad, paragraphes 25, 26 et 27 ci-dessous). Le tribunal tint des audiences les 18 juin et 17 septembre 1984. Le 19 septembre, il invita les parties à formuler leurs observations dans les dix jours (article 35 de la loi organique 2/1979 sur le Tribunal constitutionnel, "loi organique 2/1979", paragraphe 27 ci-dessous). L'avocat de l'État répondit, le 29 septembre, que la question n'était pas pertinente dans le cadre d'une procédure sommaire portant sur l'examen d'une action possessoire. Le ministère public s'y opposa lui aussi le 1er octobre. A la même date, les requérants présentèrent à l'appui de leurs prétentions deux mémoires longs respectivement de quatre-vingt-cinq et trente-sept pages.

15. Par une décision (auto) du 5 octobre 1984, le tribunal n° 18 déféra au Tribunal constitutionnel la question de la conformité desdits articles de la loi 7/1983 avec l'article 24 par. 1 de la Constitution: les intéressés n'avaient pu ni invoquer devant les tribunaux leur droit de propriété sur les biens soumis à expropriation par voie législative, ni contester la nécessité de les saisir. Le juge estimait que la décision sur le fond du litige dépendait de la validité des dispositions controversées.

16. Le Tribunal constitutionnel retint la question le 17 octobre 1984, puis la porta à la connaissance de la Chambre des députés, du Sénat, du gouvernement et du procureur général de l'État (Fiscal General del Estado), qui pouvaient déposer des observations dans un délai commun de quinze jours (article 37 par. 2 de la loi organique 2/1979, paragraphe 27 ci-dessous).

Le Tribunal reçut les observations du ministère public et de l'avocat de l'État les 5 et 6 novembre; le 12, le président de la Chambre des députés indiqua qu'elle n'en présenterait pas.

17. Le 27 janvier 1986, M. José María Ruiz-Mateos se plaignit du retard de la procédure; il invoquait les articles 24 par. 2 de la Constitution

(paragraphe 25 ci-dessous) et 6 par. 1 de la Convention. Le Tribunal joignit la requête (*recurso de queja*) au dossier le 30 janvier, mais n'y donna pas suite car le requérant n'avait pas qualité pour agir.

Le 7 février, l'intéressé saisit derechef le Tribunal en alléguant que la décision du 30 janvier violait l'article 24 de la Constitution et en prétendant avoir qualité pour agir dans la procédure constitutionnelle, parce que partie à la procédure principale. Le 21 février, le Tribunal confirma sa décision antérieure.

18. Après l'élection de six nouveaux magistrats au Tribunal constitutionnel, M. José María Ruiz-Mateos en récusait deux le 26 mars 1986 pour défaut d'impartialité: selon lui, l'un était un ami notoire du président du gouvernement; l'autre avait déjà connu de l'affaire en qualité de conseiller du ministre de la Justice et aurait, notamment, participé à la rédaction du discours au Parlement relatif à l'expropriation de RUMASA.

Le 10 avril, le Tribunal écarta la demande au motif que le requérant n'avait pas qualité pour agir.

19. Par un arrêt du 19 décembre 1986, il jugea les articles 1 et 2 de la loi 7/1983 conformes à l'article 24 de la Constitution. Les expropriations par voie législative - même au moyen d'une loi relative à un cas particulier - ne violaient pas la Constitution. Sans doute les intéressés subissaient-ils des limitations de la protection judiciaire de leurs droits, faute de pouvoir contester en justice la nécessité de la saisie de leurs biens, mais ils avaient tout loisir de s'opposer à la mesure auprès des tribunaux administratifs et de leur demander de soulever une question d'inconstitutionnalité; en outre, la dernière décision desdits tribunaux pouvait donner lieu à un recours d'*amparo* fondé sur le droit à l'égalité devant la loi. Enfin, la loi litigieuse n'avait nullement privé les propriétaires de leur droit à une indemnisation appropriée, qu'ils pouvaient invoquer devant le comité provincial d'expropriation (*jurado provincial d'expropiación*) - organe administratif compétent -, puis devant la juridiction administrative.

Deux magistrats estimèrent, dans une opinion dissidente, que la procédure d'expropriation utilisée avait privé les requérants de leur droit d'accès aux tribunaux.

20. Le tribunal n° 18 reçut communication de cet arrêt le 22 décembre 1986 et, le lendemain, rejeta l'action en restitution.

2. La procédure en appel

21. Le 27 décembre 1986, les requérants saisirent l'Audiencia provincial de Madrid d'un appel qu'elle déclara recevable le 5 février 1987.

L'examen du recours débuta le 26 juin 1988. La cour communiqua successivement le dossier aux parties pour dix jours. Initialement fixée au 21 octobre, l'audience fut cependant ajournée à la demande de l'avocat des requérants, empêché. Dès son ouverture le 28 novembre, les intéressés sollicitèrent la suspension de la procédure jusqu'à ce que la Commission et

la Cour européenne des Droits de l'Homme eussent eu l'occasion de se prononcer sur leur requête à Strasbourg. A titre subsidiaire, ils prièrent l'Audiencia provincial de poser au Tribunal constitutionnel une nouvelle question concernant la compatibilité des articles 1 et 2 de la loi 7/1983 avec les articles 14 et 33 par. 3 de la Constitution (paragraphe 25 ci-dessous).

La cour leur accorda un renvoi pour leur permettre de produire des documents à l'appui de la première demande. Le 19 décembre 1988, ils fournirent une traduction des communications reçues du secrétariat de la Commission. Après une nouvelle audience le 13 février 1989, la cour refusa de suspendre la procédure. Le 7 juillet 1989, elle repoussa un recours des requérants contre sa décision.

22. Le 14 février 1989, elle avait invité les parties et le ministère public à s'exprimer sur l'opportunité de soulever ladite question d'inconstitutionnalité (article 35 par. 2 de la loi organique 2/1979, paragraphes 21 ci-dessus et 27 ci-dessous). Après avoir reçu leurs remarques, l'Audiencia provincial saisit le Tribunal constitutionnel le 9 juillet 1989.

Celui-ci retint la question le 31 octobre, puis la communiqua aux institutions de l'État prévues à l'article 37 par. 2 de la loi organique 2/1979 (paragraphe 27 ci-dessous). Le président de la Chambre des députés lui répondit le 17 novembre 1989 qu'elle n'entendait pas présenter des observations; le même jour et le lendemain respectivement, l'avocat de l'État et le ministère public déposèrent les leurs.

23. Par un arrêt du 15 janvier 1991, le Tribunal constitutionnel estima les articles litigieux de la loi 7/1983 conformes aux articles 14 et 33 par. 3 de la Constitution. Deux magistrats exprimèrent une opinion dissidente.

24. Informée le 25 janvier 1991, l'Audiencia provincial fixa des débats au 22 février. A cette occasion, les requérants renouvelèrent leur demande de suspension. La cour les débouta de leur appel par un arrêt du 25 février.

Le 6 mars, les intéressés formulèrent une demande en interprétation dudit arrêt, qui fut rejetée le 11 mars 1991.

II. LE DROIT INTERNE APPLICABLE

1. La Constitution

25. Les articles pertinents de la Constitution de 1978 prévoient ce qui suit:

Article 14

"Les Espagnols sont égaux devant la loi; ils ne peuvent faire l'objet d'aucune discrimination pour des raisons de naissance, de race, de sexe, de religion, d'opinion ou pour n'importe quelle autre condition ou circonstance personnelle ou sociale."

Article 24

"1. Toute personne a le droit d'obtenir la protection effective des juges et des tribunaux pour exercer ses droits et ses intérêts légitimes, sans qu'en aucun cas cette protection puisse lui être refusée.

2. De même, tous ont droit au juge ordinaire déterminé préalablement par la loi, de se défendre et de se faire assister par un avocat, d'être informés de l'accusation portée contre eux, d'avoir un procès public sans délais indus et avec toutes les garanties, d'utiliser les preuves pertinentes pour leur défense, de ne pas déclarer contre eux-mêmes, de ne pas s'avouer coupables et d'être présumés innocents.

(...)"

Article 33

"1. Le droit à la propriété privée (...) est reconnu.

2. (...)

3. Nul ne peut être privé de ses biens et de ses droits, sauf pour une cause justifiée d'utilité publique ou d'intérêt social contre l'indemnité correspondante et conformément aux dispositions de la loi."

26. La juridiction du Tribunal constitutionnel se définit ainsi:

Article 161 par. 1

"Le Tribunal constitutionnel exerce sa juridiction sur tout le territoire espagnol et il est compétent pour connaître:

a) du recours en inconstitutionnalité contre des lois et des dispositions ayant force de loi (...);

b) du recours individuel de protection (recurso de amparo) pour violation des droits et des libertés visés à l'article 53 par. 2 de la Constitution, dans les cas et sous les formes prévus par la loi;

c) des conflits de compétence entre l'État et les Communautés autonomes et des conflits de compétence entre les diverses communautés.

(...)"

Seuls les droits reconnus aux articles 14 à 29 de la Constitution peuvent faire l'objet de recours d'amparo; le droit de propriété garanti à l'article 33 est donc exclu.

Article 163

"Lorsqu'un organe judiciaire considère au cours d'un procès qu'une disposition ayant rang de loi, s'appliquant en la matière et de la validité de laquelle dépend la décision judiciaire, pourrait être contraire à la Constitution, il saisit le Tribunal

constitutionnel dans les conditions, sous la forme et avec les effets à établir par la loi, les effets ne pouvant être en aucun cas suspensifs."

Article 164

"1. Les arrêts du Tribunal constitutionnel sont publiés au Journal Officiel, en même temps que les opinions dissidentes exprimées. Ils ont force de chose jugée à partir du jour qui suit leur publication et aucun recours ne peut être formé contre eux. Les arrêts qui déclarent inconstitutionnelle une loi ou une règle ayant rang de loi et tous ceux qui ne se limitent pas à reconnaître un droit subjectif, déploient leurs effets à l'égard de tous.

2. Sauf dans les cas où l'arrêt en décide autrement, la partie de la loi qui n'est pas déclarée inconstitutionnelle reste en vigueur."

2. La loi organique 2/1979 sur le Tribunal constitutionnel

27. La loi organique sur le Tribunal constitutionnel comporte un chapitre III intitulé "Sur les questions d'inconstitutionnalité déférées par les juges et tribunaux" et dont voici le texte:

Article 35

"1. Lorsqu'un juge ou tribunal, d'office ou à la demande d'une partie, considère qu'une disposition ayant rang de loi, applicable en la matière et de la validité de laquelle dépend la décision à rendre, peut être contraire à la Constitution, il défère la question au Tribunal constitutionnel conformément aux prescriptions de la présente loi.

2. Un tel organe judiciaire ne soulève la question qu'une fois l'affaire en état et dans le délai fixé pour statuer. Il doit préciser la loi, ou disposition ayant rang de loi, dont la constitutionnalité est mise en cause, indiquer l'article de la Constitution que l'on estime violé et spécifier et justifier en quoi l'issue de la procédure dépend de la validité de ladite disposition. Avant d'adopter sa décision définitive sur la saisine du Tribunal constitutionnel, il doit entendre les parties et le ministère public afin qu'ils puissent formuler, dans un délai commun et non prorogeable de dix jours, les observations qu'ils souhaitent sur la pertinence de la question. Le juge se prononce ensuite sans autre démarche, dans les trois jours. Aucun recours ne s'ouvre contre cette décision. Toutefois, la question d'inconstitutionnalité peut être soulevée à nouveau pendant les instances ultérieures jusqu'à l'arrêt définitif."

Article 36

"L'organe judiciaire défère la question d'inconstitutionnalité au Tribunal constitutionnel en joignant une copie certifiée conforme du dossier principal et, s'il y en a, des observations prévues à l'article précédent."

Article 37

"1. Après réception du dossier, le Tribunal constitutionnel suit la procédure prévue au paragraphe 2 du présent article. Toutefois, il peut déclarer la question irrecevable par décision motivée après avoir entendu seulement le Procureur général de l'État, lorsque les conditions de procédure ne se trouvent pas remplies ou que la question est manifestement mal fondée.

2. Le Tribunal constitutionnel donne connaissance de la question à la Chambre des députés et au Sénat par l'intermédiaire de leurs présidents respectifs, au Procureur général de l'État ainsi qu'au gouvernement, par l'intermédiaire du ministère de la Justice; si elle met en cause une loi, ou une autre disposition ayant rang de loi, adoptée par une communauté autonome, il en donne aussi connaissance aux organes législatif et exécutif de celle-ci. Tous ces organes peuvent comparaître et formuler des observations sur la question déferée, dans un délai commun et non prorogeable de quinze jours. Ce délai expiré, le Tribunal statue dans les quinze jours sauf si, par une décision motivée, il estime nécessaire un délai plus long, lequel ne peut dépasser trente jours."

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

28. Les requérants ont saisi la Commission le 5 mai 1987. Ils se plaignaient d'abord que leur cause n'eût pas été entendue équitablement et dans un délai raisonnable par un tribunal impartial (article 6 par. 1 de la Convention) (art. 6-1). Ils prétendaient en outre avoir été privés de leur droit d'accès aux tribunaux pour contester l'utilité publique de l'expropriation et la nécessité de la cession immédiate de leurs biens (articles 6 par. 1 et 13 de la Convention) (art. 6-1, art. 13). Ils dénonçaient enfin une discrimination par rapport aux autres citoyens espagnols, assujettis, eux, au droit commun en matière d'expropriation et pouvant donc saisir les juridictions administratives (article 14 combiné avec les articles 6 par. 1 et 13) (art. 14+6-1, art. 14+13).

29. Le 6 novembre 1990, la Commission a retenu le premier grief et déclaré la requête (n° 12952/87) irrecevable pour le surplus. Dans son rapport du 14 janvier 1992 (article 31) (art. 31), elle conclut à la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), en ce que la cause des intéressés n'a pas été entendue équitablement (treize voix contre deux) et dans un délai raisonnable (onze voix contre quatre). Le texte intégral de son avis et des trois opinions séparées dont il s'accompagne, figure en annexe au présent arrêt*.

* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 262 de la série A des publications de la Cour), mais on peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

I. SUR LES VIOLATIONS ALLEGUEES DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6-1) DE LA CONVENTION

30. D'après les requérants, la durée de l'examen de leurs actions en restitution a dépassé le délai raisonnable prévu à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. En outre, les procédures suivies en l'espèce devant le Tribunal constitutionnel n'auraient pas respecté le principe de l'égalité des armes, inhérent au droit à un procès équitable que garantit la même disposition, ainsi libellée:

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

Le Gouvernement combat cette thèse, tandis que la Commission y souscrit.

A. Observations préliminaires

31. Le Gouvernement soutient que les intéressés visent exclusivement la première procédure devant le Tribunal constitutionnel, à laquelle l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne s'appliquerait pas; en particulier, leur requête introductive ne mentionnait que celle-ci quant au respect du "délai raisonnable".

Il échet cependant de relever qu'au moment où ils saisirent la Commission, le 5 mai 1987, l'Audiencia provincial de Madrid venait de déclarer recevable, trois mois plus tôt, leur appel contre le jugement du 23 décembre 1986 (paragraphe 21 ci-dessus); ils ne pouvaient donc se plaindre des lenteurs ultérieures, mais ils l'ont fait depuis lors. Conformément à sa jurisprudence constante (voir, entre beaucoup d'autres, les arrêts *Ringeisen c. Autriche* du 16 juillet 1971, série A n° 13, p. 38, par. 93, pp. 40-41, par. 98, et *Capuano c. Italie* du 27 juillet 1987, série A n° 119, p. 11, par. 22), la Cour examinera donc l'ensemble des instances litigieuses.

32. L'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) aux actions civiles des requérants en restitution de leurs biens ne prête pas à controverse. Le Gouvernement allègue pourtant que pour se prononcer sur la question du "délai raisonnable", il faut laisser de côté la durée des procédures devant le Tribunal constitutionnel; quant au grief relatif au caractère équitable de ces dernières, il sortirait du cadre dudit article (art. 6-1).

Le problème de l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne se pose pas exactement dans les mêmes termes sur les deux points.

B. Sur le respect du "délai raisonnable"

1. Période à considérer

33. La période à considérer a commencé le 27 mai 1983, lorsque Zoilo, Rafael, Isidoro, Alfonso et María Dolores Ruiz-Mateos introduisirent, pour la moitié du capital de RUMASA, leur action complétant celle que José María Ruiz-Mateos avait intentée le 9 mai 1983 pour l'autre moitié (paragraphe 12 ci-dessus). Elle s'est achevée le 25 février 1991, date de l'arrêt de l'Audiencia provincial (paragraphe 24 ci-dessus); nonobstant la thèse contraire des intéressés, la Cour n'estime pas pertinent leur recours en interprétation du 6 mars 1991, parce que sans influence sur la solution du litige.

34. Selon le Gouvernement il y a lieu de retrancher les deux laps de temps, supérieurs à vingt-six mois en première instance (5 octobre 1984 - 19 décembre 1986) et à dix-huit mois en appel (9 juillet 1989 - 15 janvier 1991), pendant lesquels les juridictions civiles durent attendre la décision du Tribunal constitutionnel sur les questions dont elles l'avaient saisi. Il conteste que la procédure devant ce Tribunal puisse être regardée comme une étape de l'action civile: la tâche dudit Tribunal ne consisterait pas à statuer sur un cas concret, mais à "épurer" objectivement le droit interne en annulant des normes contraires à la Constitution.

35. D'après une jurisprudence bien établie de la Cour, une instance devant une cour constitutionnelle entre en ligne de compte pour calculer la période à examiner lorsque son résultat peut influencer sur l'issue du litige débattu devant les juridictions ordinaires (voir, entre autres, les arrêts Deumeland c. Allemagne du 29 mai 1986, série A n° 100, p. 26, par. 77, Poiss c. Autriche du 23 avril 1987, série A n° 117, p. 103, par. 52, et Bock c. Allemagne du 29 mars 1989, série A n° 150, p. 18, par. 37). La Cour ne voit pas de raison de s'en écarter pour retourner à la solution de son arrêt Buchholz c. Allemagne du 6 mai 1981 (série A n° 42, p. 15, par. 48), comme le souhaitent l'État défendeur ainsi que les gouvernements allemand et portugais (paragraphe 5 ci-dessus).

36. Sans doute les procédures constitutionnelles se situaient-elles en l'espèce au milieu de l'action engagée au principal et non, comme dans les affaires mentionnées plus haut, après sa clôture, mais de l'avis de la Cour pareille circonstance, soulignée par le Gouvernement, fournit plutôt une raison supplémentaire de les prendre en considération, surtout lorsqu'elles revêtent un caractère préjudiciel (arrêt Giancarlo Lombardo c. Italie du 26 novembre 1992, série A n° 249-C, p. 43, par. 18).

Le Gouvernement invoque aussi la "nature politique" du Tribunal constitutionnel, lequel n'appartiendrait pas au pouvoir judiciaire. L'argument n'emporte pas la conviction: la Cour a plus d'une fois eu égard aux phases d'une procédure se déroulant à titre incident devant des

institutions politiques ou des organes ou services administratifs (voir, notamment, les arrêts Foti et autres c. Italie du 10 décembre 1982, série A n° 56, p. 21, par. 63, et Martins Moreira c. Portugal du 26 octobre 1988, série A n° 143, pp. 19-21, paras. 55-60). Dans tous les cas, c'est la responsabilité de l'État qui se trouve en cause (arrêt Foti et autres précité, *ibidem*).

37. En l'occurrence les juridictions civiles compétentes avaient estimé devoir déférer au Tribunal constitutionnel, à la demande des plaignants, le problème de la conformité des articles 1 et 2 de la loi 7/1983 avec la Constitution (paragraphe 15 et 22 ci-dessus). A cette fin il leur fallait non seulement prouver l'applicabilité des dispositions litigieuses, mais aussi justifier la pertinence de leur démarche, c'est-à-dire signaler dans quelle mesure l'issue du litige dépendait de la validité des normes contestées (article 35 par. 2 de la loi organique 2/1979 - paragraphe 27 ci-dessus).

De son côté, le Tribunal constitutionnel jugea recevables les deux questions, au motif qu'elles remplissaient les conditions formelles requises par la loi (paragraphe 16 et 22 ci-dessus).

Comme il s'agissait d'une question préjudicielle, les juridictions civiles devaient, pour se prononcer, attendre les arrêts du Tribunal, déterminants pour la décision au principal.

La période à considérer englobe donc la durée des deux procédures constitutionnelles; elle s'étend ainsi sur près de sept ans et neuf mois.

2. Caractère raisonnable du délai

38. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie à l'aide des critères qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour et suivant les circonstances de la cause.

a) Complexité de l'affaire

39. Selon les requérants, la procédure d'examen des questions d'inconstitutionnalité présente une grande simplicité car elle se déroule sans audience ni instruction.

40. Le Gouvernement répond qu'il ne faut pas confondre simplicité de la procédure avec simplicité de l'affaire. Celle-ci revêtait en fait une grande complexité non seulement par l'ampleur du dossier - environ trois mille pages -, mais aussi par la gravité des problèmes juridiques à trancher.

41. La Cour estime que si l'action civile principale n'était pas complexe au départ, elle souleva par la suite des questions constitutionnelles d'une indéniable difficulté.

En revanche, la procédure prévue pour de telles questions ne comportait pas, la Commission le signale à juste titre, d'actes de nature à la prolonger. Le Tribunal devait seulement recueillir les observations des hautes institutions de l'État énumérées à l'article 37 par. 2 de la loi organique 2/1979, dans un délai commun et non prorogeable de quinze jours (paragraphe 27 ci-dessus). En l'espèce, il reçut les mémoires du ministère

public et de l'avocat de l'État dès les 5 et 6 novembre 1984 pour la première question, et dès les 17 et 18 novembre 1989 pour la seconde (paragraphe 16 et 22 ci-dessus).

b) Comportement des requérants

42. Selon le Gouvernement, la durée de la procédure civile s'explique dans une large mesure par l'attitude des requérants eux-mêmes. Intenter une action en restitution, normalement prévue pour les voies de fait, à l'encontre d'une expropriation opérée par une loi, s'analyserait en l'exercice abusif d'un recours. En réalité, les intéressés n'auraient cherché qu'à provoquer la saisine rapide du Tribunal constitutionnel par les juridictions civiles compétentes. En les invitant à formuler des questions d'inconstitutionnalité, ils auraient beaucoup ralenti le déroulement des instances car la pertinence de pareille démarche, dans le cadre d'une procédure sommaire, posait un problème épineux exigeant un examen approfondi.

43. Cette thèse ne convainc pas la Cour. D'après les Ruiz-Mateos, l'expropriation litigieuse représentait une voie de fait car les articles 1 et 2 de la loi 7/1983 méconnaissaient la Constitution. Si le Tribunal s'était prononcé en ce sens, il aurait annulé lesdites dispositions, ce qui eût privé de toute base légale la mesure incriminée. Les juges civils et le Tribunal constitutionnel l'entendaient du reste bien ainsi puisqu'ils avaient admis les questions. En outre, les requérants ne pouvaient introduire eux-mêmes un recours d'amparo fondé sur une atteinte à un droit de propriété (paragraphe 26 ci-dessus); on ne saurait leur reprocher d'avoir employé le seul moyen que la législation espagnole leur offrit pour défendre leurs intérêts.

De plus, M. José María Ruiz-Mateos protesta contre la lenteur de la procédure auprès dudit Tribunal, mais en vain car aux yeux de ce dernier il n'avait pas qualité pour agir (paragraphe 17 ci-dessus).

44. Il n'en demeure pas moins que l'audience d'appel, fixée au 21 octobre 1988, fut renvoyée au 28 novembre à la demande des requérants; à cette date, ils prièrent l'Audiencia provincial de Madrid de suspendre la procédure en attendant la décision de la Commission européenne des Droits de l'Homme, qu'ils venaient de saisir. L'incident ne prit fin que le 7 juillet 1989, avec le rejet de leur recours contre le refus de suspension (paragraphe 21 ci-dessus). Au total, il retarda de plus de huit mois l'issue de l'instance d'appel.

c) Comportement des autorités compétentes

45. Les requérants attribuent aux autorités compétentes la longueur de l'examen de leur action. Ils se plaignent en particulier du Tribunal constitutionnel. D'après eux, il n'ignorait pas l'urgence de l'affaire et il connaissait déjà les problèmes que celle-ci soulevait, pour les avoir traités en étudiant le recours de plusieurs parlementaires contre le décret-loi du 23 février 1983 (paragraphe 9 ci-dessus).

46. Selon le Gouvernement au contraire, les juridictions civiles témoignèrent du maximum de célérité possible. Quant aux procédures constitutionnelles, elles n'auraient pas duré plus que de raison: elles posaient des problèmes complexes et nouveaux, car par son arrêt du 2 décembre 1983 le Tribunal constitutionnel avait statué seulement sur la méthode d'expropriation choisie - le décret-loi - et non sur le fond (paragraphe 9 ci-dessus).

47. La Cour constate d'abord qu'en première instance il n'y eut pas d'interruptions notables, sauf pour trancher la question préjudicielle.

En appel, au contraire, on relève deux périodes d'inactivité. L'Audiencia provincial déclara le recours recevable le 5 février 1987, mais elle n'en commença l'examen que le 26 juin 1988 (paragraphe 21 ci-dessus), soit au bout de seize mois et trois semaines. Aucun acte de procédure ne se produisit dans l'intervalle.

48. Le Gouvernement souligne que la charge de travail de l'Audiencia provincial de Madrid s'accrut à partir de 1985, la loi organique du pouvoir judiciaire ayant restructuré le système judiciaire espagnol. Les pouvoirs publics auraient pourtant redressé la situation le 10 juin 1988 en créant des postes supplémentaires de juge.

L'argument n'emporte pas la conviction: il appert que les mesures prises furent trop tardives pour jouer en l'espèce (voir notamment l'arrêt Unión Alimentaria Sanders S.A. c. Espagne du 7 juillet 1989, série A n° 157, pp. 15-16, par. 41).

49. Le délai considéré s'explique, pour l'essentiel, par la durée de l'examen des deux questions d'inconstitutionnalité. Après le dépôt des observations du ministère public et de l'avocat de l'État, l'affaire resta en veilleuse plus de vingt-cinq mois pour la première et près de quatorze pour la seconde (6 novembre 1984 - 19 décembre 1986 et 18 novembre 1989 - 15 janvier 1991, paragraphes 16, 19, 22 et 23 ci-dessus).

Or selon l'article 37 par. 2 de la loi organique 2/1979, la haute juridiction était censée statuer dans les quinze jours de la réception des mémoires, avec la possibilité d'une prorogation jusqu'à trente jours (paragraphe 27 ci-dessus). Par leur brièveté, ces délais révèlent l'importance attachée par le législateur espagnol au traitement rapide de pareille question préjudicielle.

50. Le Gouvernement insiste sur la spécificité de la structure et du fonctionnement du Tribunal constitutionnel. Ce dernier comprend douze membres seulement; indépendant des trois pouvoirs étatiques, il en contrôle les décisions. Investi par les articles 161 et 163 de la Constitution d'une compétence très large (paragraphe 26 ci-dessus), il peut être saisi par les hautes institutions de l'État, les organes des communautés autonomes, les juridictions ordinaires et les particuliers. Dès sa création, il aurait connu un engorgement de son rôle, auquel il se révélerait difficile de remédier vu sa composition limitée.

51. Tout en accordant du poids à leurs caractéristiques, la Cour ne peut s'empêcher de constater qu'en l'occurrence les procédures constitutionnelles s'étalèrent sur un laps de temps trop long. Entre les deux questions d'inconstitutionnalité, il existait un certain lien nonobstant leur différence de contenu; en particulier, le Tribunal constitutionnel avait déjà tranché le problème de la pertinence lors de l'examen de la première, de sorte qu'il n'avait plus besoin de le résoudre en étudiant la seconde.

52. Il ne faut pas oublier non plus que l'affaire présentait un enjeu considérable non seulement pour les requérants, mais aussi pour la société espagnole en général, en raison de ses vastes incidences sociales et économiques. Le grand nombre des personnes impliquées - salariés, actionnaires et tiers -, ainsi que le volume des capitaux en cause, militaient pour une prompt solution du litige.

53. A la lumière de l'ensemble des circonstances de la cause, la Cour conclut au dépassement du délai raisonnable prévu à l'article 6 par. 1 (art. 6-1), lequel a donc été violé sur ce point.

C. Droit à un procès équitable

54. Quant au caractère équitable de la procédure, le grief des requérants concerne exclusivement les instances devant le Tribunal constitutionnel (paragraphe 30 ci-dessus), mais vu leur nature préjudicielle il échet de tenir compte de leur contexte: une action en restitution de biens expropriés.

1. Applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

55. Contestant l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), le Gouvernement plaide que le droit en cause ne revêtait pas un "caractère civil". Il en veut pour preuves la spécificité de la tâche du Tribunal constitutionnel et les caractéristiques propres aux questions d'inconstitutionnalité. Il incomberait à la haute juridiction de veiller au respect de la Constitution par les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et non de statuer sur les droits ou intérêts d'individus. Cette particularité apparaîtrait encore plus nettement dans les instances du genre considéré: engagées par le juge ordinaire, elles auraient pour but d'éliminer de l'ordre juridique interne des dispositions contraires à la norme suprême; en l'occurrence, on ne saurait parler de "parties" car la loi organique 2/1979 exige seulement d'entendre les représentants des pouvoirs de l'État et le procureur général (paragraphe 27 ci-dessus). En outre, l'arrêt n'est notifié qu'à la juridiction ayant soulevé la question.

56. Dans leurs observations des 10 juin et 27 août 1992 (paragraphe 5 ci-dessus), les gouvernements allemand et portugais soulignent que l'issue de l'affaire Ruiz-Mateos aura une grande importance pour les autres États membres du Conseil de l'Europe dotés d'une cour constitutionnelle. Le premier, invoquant l'arrêt Buchholz précité, soutient que l'article 6 par. 1

(art. 6-1) ne vaut pas pour les procédures introduites devant de telles juridictions; la République fédérale d'Allemagne l'aurait entendu ainsi lorsqu'elle a ratifié la Convention. Il appuie la thèse du gouvernement défendeur en expliquant à grands traits le régime en vigueur en Allemagne, semblable du reste à celui de l'Espagne. De son côté, le gouvernement portugais estime qu'en raison de leur nature, de leur structure et de leurs compétences, les cours constitutionnelles échappent à l'empire de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

57. La Cour n'a pas à se prononcer dans l'abstrait sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) aux cours constitutionnelles en général ou à celles de l'Allemagne, du Portugal, ou même de l'Espagne; elle doit pourtant rechercher si des droits garantis aux requérants par ce texte ont été touchés en l'espèce.

58. Tout en admettant qu'en général les procédures constitutionnelles ne concernent pas des contestations sur des droits et obligations de caractère civil, les requérants insistent sur les particularités de la loi 7/1983 portant expropriation de RUMASA S.A., dont ils étaient les actionnaires. Malgré son rang de loi formelle, elle s'analyserait en une mesure concrète et déterminée visant un groupe de sociétés énumérées dans son annexe (paragraphe 10 ci-dessus). Les intéressés soulignent qu'ils ne pouvaient combattre l'expropriation devant le juge civil sans l'invalidation de ladite loi; or seul pouvait la prononcer le Tribunal constitutionnel, après saisine par le tribunal n° 18 de Madrid ou l'Audiencia provincial.

59. La Cour constate qu'il existait bien un lien étroit entre les objets respectifs des deux types de procédures: l'annulation, par le Tribunal constitutionnel, des normes controversées aurait amené les juges civils à accueillir les prétentions de la famille Ruiz-Mateos (paragraphe 15-16, 20, 22-24, 27 et 37 ci-dessus). En l'occurrence, les instances civiles et constitutionnelles apparaissaient même tellement imbriquées qu'à les dissocier on verserait dans l'artifice et l'on affaiblirait à un degré considérable la protection des droits des requérants. La Cour rappelle qu'en suscitant des questions d'inconstitutionnalité, ces derniers utilisaient l'unique moyen - indirect - dont ils disposaient pour se plaindre d'une atteinte à leur droit de propriété: la voie du recours d'amparo ne s'ouvre pas dans le domaine de l'article 33 de la Constitution espagnole (paragraphe 26 ci-dessus).

60. Partant, l'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'appliquait aux procédures litigieuses.

2. Observation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

61. La famille Ruiz-Mateos allègue une violation du principe de l'égalité des armes: l'avocat de l'État, son adversaire dans le procès civil, put présenter au Tribunal constitutionnel des observations écrites sur la validité de la loi 7/1983, tandis qu'elle n'en eut pas le loisir puisqu'on lui déniait

toute qualité pour agir; elle se vit même refuser la possibilité de récuser deux magistrats dont l'impartialité lui semblait sujette à caution (paragraphe 18 ci-dessus).

La Commission souscrit en substance à cette analyse.

62. Pour le Gouvernement au contraire, l'avocat de l'État auprès dudit Tribunal ne saurait passer pour l'adversaire des requérants car il y aurait lieu de distinguer entre l'exécutif en tant que pouvoir et l'administration publique. Cette dernière, et plus précisément la direction générale du Patrimoine, détentrice des actions de RUMASA S.A. depuis l'expropriation, était opposée aux demandeurs dans l'action en restitution (paragraphe 9 et 13 ci-dessus). En revanche, ni les Ruiz-Mateos ni elle n'étaient parties aux procédures préjudicielles en cause. Les requérants en avaient du reste conscience: ils n'auraient jamais soulevé le problème devant une juridiction espagnole. Certes, l'exécutif et l'administration étaient défendus par des fonctionnaires du même corps, mais ceux-ci servaient des intérêts différents.

63. La Cour examinera le grief à la lumière de l'ensemble du paragraphe 1 de l'article 6 (art. 6-1), car le principe de l'égalité des armes représente un élément de la notion plus large de procès équitable, qui englobe aussi le droit fondamental au caractère contradictoire de l'instance (voir notamment, mutatis mutandis, l'arrêt *Brandstetter c. Autriche* du 28 août 1991, série A n° 211, p. 27, par. 66).

Or le droit à une procédure contradictoire implique, pour une partie, la faculté de prendre connaissance des observations ou pièces produites par l'autre, ainsi que de les discuter (voir, mutatis mutandis, le même arrêt, p. 27, par. 67). Assurément, les procédures constitutionnelles présentent des caractéristiques propres qui tiennent compte de la spécificité de la norme à appliquer tout comme de l'importance de la décision à rendre pour le système juridique en vigueur; elles visent aussi à permettre à un organe unique de statuer sur un grand nombre d'affaires touchant à des sujets très divers. Néanmoins, il peut arriver qu'elles aient trait, comme ici, à une loi qui concerne directement un cercle restreint de personnes. Si en pareil cas la question de la constitutionnalité de la loi est déférée au Tribunal constitutionnel dans le cadre d'une procédure relative à un droit de caractère civil et à laquelle sont parties des personnes de ce cercle, il faut en principe leur garantir un libre accès aux observations des autres parties et une possibilité véritable de les commenter.

64. La Cour n'aperçoit aucune raison de s'écarter de cette règle en l'espèce. Elle ne peut accepter la distinction proposée par le Gouvernement. Vu l'étroitesse du lien relevé plus haut (paragraphe 59 ci-dessus), il se révèle artificiel de dissocier le rôle du pouvoir exécutif - responsable de l'expropriation - de celui de la direction générale du Patrimoine - bénéficiaire de la mesure -, et plus encore de discerner une différence réelle entre les intérêts respectifs du premier et de la seconde.

65. En novembre 1984 et novembre 1989, l'avocat de l'État déposa auprès du Tribunal, conformément à l'article 37 par. 2 de la loi organique 2/1979 (paragraphe 27 ci-dessus), des observations concluant à la constitutionnalité de la loi 7/1983 (paragraphe 16 et 22 ci-dessus). Les Ruiz-Mateos n'eurent pas l'occasion d'y répondre, alors pourtant qu'ils auraient eu tout intérêt à pouvoir le faire avant la décision finale.

66. Selon le Gouvernement, le Tribunal put étudier leurs allégations à travers les mémoires, très volumineux, qu'ils avaient adressés aux juridictions civiles en vertu de l'article 35 par. 2 de la loi 2/1979 (paragraphe 14 et 22 ci-dessus), car le dossier complet de ces dernières lui avait été communiqué.

67. Cette thèse ne convainc pas la Cour.

En premier lieu, ledit article 35 par. 2 fixe aux parties - en l'espèce les requérants et l'avocat de l'État - et au ministère public un délai commun pour s'exprimer sur l'opportunité de soulever une question préjudicielle. Si les écrits des requérants abordaient également des problèmes de fond, ceux de l'avocat de l'État, très brefs, ne traitaient que de points formels. En tout cas, même si ce dernier avait lui aussi indiqué son opinion sur le fond, les Ruiz-Mateos n'auraient pu la combattre ni devant les tribunaux civils ni devant le Tribunal constitutionnel. En revanche, l'avocat de l'État connut par avance leurs arguments et put les discuter en dernier lieu devant la haute juridiction.

68. Il y a donc eu infraction à l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

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

69. Aux termes de l'article 50 (art. 50),

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

La famille Ruiz-Mateos revendique une somme de deux mille milliards (2 000 000 000 000) de pesetas pour le dommage qui découlerait de l'atteinte à son droit à un procès équitable, dont trois cents pour détérioration de son image de marque et perte de clientèle; elle ne réclame rien au titre du remboursement des frais.

70. Les manquements relevés en l'espèce consistent dans le dépassement du "délai raisonnable" et dans le caractère non contradictoire des instances suivies devant le Tribunal constitutionnel (paragraphe 53 et 68 ci-dessus). Rien ne montre que, sans eux, ce dernier aurait invalidé la loi litigieuse et la Cour ne saurait spéculer sur la conclusion à laquelle il eût abouti (voir, en

dernier lieu, l'arrêt de Geouffre de la Pradelle c. France du 16 décembre 1992, série A n° 253-B, p. 44, par. 39). Ainsi que le soutiennent Gouvernement et Commission, aucun lien de causalité ne se trouve par conséquent établi entre le préjudice invoqué et les violations constatées.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, par vingt-deux voix contre deux, qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) quant à la durée de la procédure;
2. Dit, par dix-huit voix contre six, qu'il y a eu violation de cette disposition quant au caractère équitable des procédures suivies en l'espèce devant le Tribunal constitutionnel;
3. Rejette, à l'unanimité, les demandes de satisfaction équitable des requérants.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 23 juin 1993.

Rudolf BERNHARDT
Président

Marc-André EISSEN
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 par. 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes:

- opinion partiellement dissidente de M. Bernhardt;
- opinion dissidente de M. Thór Vilhjálmsson;
- opinion concordante de M. Gölcüklü, approuvée par M. Walsh;
- opinion, en partie concordante, en partie dissidente, de M. Matscher;
- opinion partiellement dissidente de M. Pettiti, approuvée par MM. Lopes Rocha et Ruiz-Jarabo Colomer;

- opinion concordante de M. De Meyer;
- opinion, en partie dissidente, de M. Baka.

R. B.
M.-A. E.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE
BERNHARDT*(Traduction)*

1. J'admets avec la majorité de mes collègues qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) quant à la durée de la procédure. Si la décision finale dans une instance civile devant une juridiction ordinaire dépend d'une procédure incidente devant le Tribunal constitutionnel, la durée de cette procédure incidente ne peut se déduire de la durée totale de l'instance; l'affaire dans son ensemble doit s'achever dans un délai raisonnable.

2. Des considérations différentes valent pour le caractère équitable ou "contradictoire" de la procédure quand il s'agit de l'instance préjudicielle devant le Tribunal constitutionnel.

Je reconnais que les circonstances de l'espèce peuvent paraître fâcheuses: les parties à la procédure devant les tribunaux civils espagnols étaient les requérants d'une part, l'État de l'autre. Lorsque le Tribunal constitutionnel fut saisi de la question de la constitutionnalité de la loi de nationalisation, seul l'État put présenter des observations complémentaires. Les requérants, eux, n'en eurent pas le droit, ni celui de répondre aux arguments du Gouvernement. Même si cette inégalité se trouve atténuée par le fait qu'ils avaient déjà développé devant les tribunaux civils l'essentiel de leur thèse et que le Tribunal constitutionnel disposait des dossiers la contenant, l'impression demeure que les "parties" n'ont pas eu des chances égales.

Encore faut-il savoir si l'article 6 (art. 6) de la Convention s'applique aussi à la procédure devant le Tribunal constitutionnel. Elle concerne exclusivement la question juridique de la constitutionnalité de la loi en cause et ne tend pas à une décision sur des droits de caractère civil; l'article 6 (art. 6) de la Convention ne joue donc pas. Selon moi, la distinction que l'arrêt semble établir, au paragraphe 63, entre "une loi qui concerne directement un cercle restreint de personnes" et d'autres dispositions légales plus générales n'est ni praticable ni adaptée au large éventail de la législation moderne.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE THÓR
VILHJÁLMSSON

(Traduction)

Les États européens recourent à des méthodes différentes pour assurer la compatibilité de la législation avec leur Constitution. Certaines d'entre elles se situent hors du système judiciaire de l'État concerné et n'offrent aux particuliers aucune occasion d'intervenir. Quelques États ont opté pour un processus permettant d'examiner un projet de législation à tel ou tel stade de sa préparation, avant ou après sa présentation au Parlement. D'autres confient le contrôle de la constitutionnalité aux tribunaux ou à diverses sortes d'organes quasi-judiciaires. Pareil contrôle semble absent dans certains États. Dans d'autres, les possibilités peuvent en être très limitées en pratique.

Dans le système espagnol a été créé un Tribunal constitutionnel dont les normes de procédure permettent à des individus d'exposer leurs vues indirectement par l'intermédiaire des juridictions ordinaires. L'arrêt de notre Cour en l'espèce le mentionne en détail.

A mon sens, notre Cour ne saurait exiger, comme le fait sa majorité, que l'accès au Tribunal constitutionnel espagnol soit réglementé d'une manière déterminée. Vu la nature de son rôle et de sa compétence, une procédure qui se déroule devant lui ne me paraît pas rentrer dans le cadre que délimite le libellé de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE GÖLCÜKLÜ,
APPROUVEE PAR M. LE JUGE WALSH

Bien que souscrivant aux conclusions des paragraphes 53 et 68 de l'arrêt, j'estime devoir préciser ma position sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

Tout d'abord, j'estime hors de doute que le Tribunal constitutionnel espagnol doit être considéré comme un "tribunal" au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention, malgré sa nature spécifique, sa structure et ses compétences (paragraphe 56 de l'arrêt). Il doit en principe respecter les exigences de ce texte quoique sa compétence *ratione materiae* puisse autoriser dans certaines circonstances des limitations ou exceptions aux droits garantis par l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

Pour arriver à cette conclusion, je pars, comme le paragraphe 60 de l'arrêt, de l'idée que cet article (art. 6-1) s'applique bien en l'espèce, et cela sur la base d'une jurisprudence bien établie de la Cour.

En premier lieu, je pense, avec la Commission, que les procédures litigieuses devant le Tribunal constitutionnel portaient sur un "droit" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). En effet, il y avait contestation sur l'existence même d'un droit que l'on pouvait dire, d'une façon défendable, reconnu en droit interne (voir, en dernier lieu, l'arrêt *Kraska c. Suisse* du 19 avril 1993, série A n° 254-B, p. 48, par. 24). Les juridictions civiles espagnoles l'ont du reste admis, car elles ont exprimé des doutes sur la constitutionnalité de la loi 7/1983 et relevé que si le Tribunal constitutionnel la déclarait incompatible avec la Constitution, il faudrait accueillir les demandes des requérants; ce dernier, de son côté, jugea recevables les questions déferées par ces tribunaux. Les requérants pouvaient donc raisonnablement se prétendre privés de la jouissance de leurs actions dans des conditions contraires à la loi (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Lithgow et autres c. Royaume-Uni* du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 70, par. 192).

Quant au point de savoir si le droit en cause revêtait un "caractère civil", le critère à utiliser coïncide selon moi avec celui que la Cour a retenu au paragraphe 35 de l'arrêt pour déterminer la période à considérer en ce qui concerne l'observation de "délai raisonnable", à savoir l'éventuelle influence déterminante de l'arrêt du Tribunal constitutionnel sur l'issue du litige civil (arrêt *Bock c. Allemagne* du 29 mars 1989, série A n° 150, p. 18, par. 37); ce critère s'applique d'ailleurs, selon la jurisprudence de la Cour, à chacun des éléments du droit protégé par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) (arrêts *Ringeisen c. Autriche* du 16 juillet 1971, série A n° 13, p. 39, par. 94, et *Ettl et autres c. Autriche* du 23 avril 1987, série A n° 117, p. 17, paras. 34-35).

Cette jurisprudence s'est vue renforcée très récemment par l'arrêt *Kraska c. Suisse* du 19 avril 1993, relatif au droit à un procès équitable. La Cour y rappelle qu' "une procédure relève de [l'article 6 par. 1] (art. 6-1), même si elle se déroule devant une juridiction constitutionnelle, si son issue est

déterminante pour des droits et obligations de caractère civil" (série A n° 254-B, pp. 48-49, par. 26). Or les circonstances mentionnées au paragraphe 59 de l'arrêt m'amènent à considérer qu'il en allait ainsi en l'occurrence.

Je conclus donc, avec la majorité de la Cour, que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'appliquait en l'espèce et que, pour les raisons indiquées par la Cour aux paragraphes 61 à 68 de l'arrêt, il a été violé.

OPINION, EN PARTIE CONCORDANTE, EN PARTIE
DISSIDENTE, DE M. LE JUGE MATSCHER**A. Considérations introductives**

Je regrette de ne pouvoir ni accepter entièrement la motivation de l'arrêt concernant la première branche de l'affaire (bien que j'approuve la conclusion, c'est-à-dire le constat de violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) sous l'aspect du "délai raisonnable"), ni souscrire au raisonnement et à la conclusion de la Cour quant à la deuxième branche, relative au "procès équitable".

Pour éclaircir ma position, je dois constater ce qui suit:

1. A l'origine de l'affaire se trouve une expropriation opérée en vertu d'une loi (la loi 7/1983) - qui, d'ailleurs, est entachée du vice d'être une loi de circonstance ("loi-mesure", *Massnahmegesetz*), ce qui a privé les intéressés de tout moyen légal normal pour combattre cette expropriation. Or, l'Espagne n'ayant pas ratifié le Protocole n° 1 (P1) à l'époque des faits, les requérants ne peuvent pas se prévaloir de la protection que, sur le plan de la Convention, leur offrirait l'article 1 de ce Protocole (P1-1); dès lors, ils ne peuvent non plus invoquer l'article 13 (art. 13) de la Convention.

2. Pour provoquer un contrôle de la constitutionnalité de la loi d'expropriation devant la Cour constitutionnelle, ils ont entamé une sorte de procédure possessoire (*interdicto de recobrar*) qui, en ce qui concerne le fond (la restitution de la propriété) a été, dès le début, vouée à l'échec, une action en restitution (*rei vindicatio*) ne pouvant pas aboutir, dans la mesure où la loi d'expropriation n'aurait pas été écartée pour inconstitutionnalité.

Néanmoins, la procédure possessoire en question, en tant que telle, peut, à la rigueur, être considérée comme couverte par l'article 6 (art. 6) de la Convention (ce qui, d'après moi, est discutable, est le caractère défendable du "droit" invoqué par les requérants).

3. Tout en déplorant la situation juridique fort peu satisfaisante qui se présente à nous, j'estime qu'il n'appartient pas aux organes de la Convention d'accueillir, en quelque sorte, les prétentions des requérants par le biais de l'article 6 (art. 6), en substitution de la situation légale du droit interne, sans aucun doute défectueuse sous l'angle des principes généraux du droit, mais non contraire à la Convention, pour les raisons expliquées au paragraphe 1 ci-dessus.

B. Quant au respect du délai raisonnable

La procédure possessoire étant couverte par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention (voir le paragraphe 2 in fine ci-dessus), elle doit répondre aux exigences de célérité voulues par ce dernier.

En ce qui concerne la période à prendre en considération, les deux phases de la procédure constitutionnelle incidente doivent y être comprises, bien que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne soit pas directement applicable à ces dernières. En effet, il ne s'agit que de la prise en considération factuelle d'une procédure incidente qui a conduit à une suspension de la procédure principale (la possessoire). Dans ce contexte, il est, en principe, sans pertinence qu'il s'agisse d'une procédure préjudicielle ou d'une simple procédure incidente devant n'importe quel autre organe judiciaire, administratif ou disciplinaire de l'État en cause (voir l'arrêt *Lechner et Hess c. Autriche*, série A n° 118, p. 16, par. 39, dernier alinéa, et pp. 19 et suiv., paras. 52 et suiv.), celui-ci étant internationalement responsable aussi de la durée d'une telle procédure incidente (la situation serait différente s'il s'agissait d'une procédure incidente qui échappe au contrôle de l'État en cause, par exemple en ce qui concerne une procédure préjudicielle devant la Cour de Justice des Communautés, au sens de l'article 177 CEE).

Dans ce sens, je trouve superflue l'argumentation de la Cour dans la mesure où elle met trop l'accent sur le caractère préjudiciel de la procédure constitutionnelle en cause (paragraphe 37 de l'arrêt); la prise en considération de cette dernière pour l'évaluation globale de la procédure principale découle du simple fait qu'il s'agissait d'une procédure incidente ayant conduit à interrompre la procédure principale.

D'autre part, une procédure incidente accroît nécessairement la complexité de la procédure principale et constitue donc un facteur qui doit être pris en considération lors de l'évaluation de la durée totale de la procédure principale.

Même eu égard à ce facteur, la procédure principale a dépassé, dans son ensemble, le délai raisonnable au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

C. Quant au droit à un procès équitable

L'article 6 par. 1 (art. 6-1) donne droit à un procès équitable dans la mesure où la procédure en question a pour objet la décision sur une contestation concernant un droit ou une obligation de caractère civil (ou sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale).

Cette garantie de "procès équitable" vaut également pour une procédure incidente préjudicielle, pour autant que celle-ci ait, elle aussi, pour objet une matière couverte par l'article 6 (art. 6), le seul fait qu'elle soit préjudicielle

(ou "déterminante") pour une procédure soumise à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) étant sans pertinence à cet égard.

Pour donner un exemple: dans une procédure de divorce comportant des éléments étrangers, la nationalité des époux est préjudicielle, en ce sens que la loi de fond applicable en l'espèce en dépend et que la décision prise à ce sujet par l'autorité administrative compétente lie le juge ordinaire; néanmoins, le contentieux de la nationalité n'est pas couvert par l'article 6 (art. 6). On pourrait donner d'innombrables exemples de procédures préjudicielles, d'une manière ou d'une autre, pour la décision sur une contestation relative à un droit de caractère civil, sans que, pour cela, la procédure incidente en question tombe sous le coup de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

Un exemple nous est offert aussi par la présente affaire: l'issue de la procédure constitutionnelle est préjudicielle pour le litige civil; néanmoins, la procédure constitutionnelle n'a pas pour objet un litige de droit civil, mais le contrôle de la constitutionnalité d'une loi. Le fait qu'en l'espèce il s'agissait de contrôler la constitutionnalité d'une "loi-mesure" n'y change rien. D'ailleurs, une procédure parlementaire de réforme de la loi en question présenterait le même caractère "préjudiciel" pour un litige civil, sans que personne songe à y appliquer les garanties procédurales de l'article 6 (art. 6).

Un raisonnement qui se borne à recourir à des catégories juridiques bien définies conduit nécessairement au résultat préconisé dans cette opinion dissidente, c'est-à-dire à la non-applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) à la procédure constitutionnelle en cause dans la présente affaire.

La Cour, elle, est arrivée à une conclusion différente en faisant référence, d'une manière vague, à des formules - elles aussi vagues et incertaines ("lien étroit" entre les objets respectifs des deux types de procédures, "tellement imbriquées", au paragraphe 59) - et même encore plus vagues que celles qu'elle avait créées en d'autres circonstances, telle la formule Ringeisen, et dont l'utilisation dans la présente affaire confirme le caractère fallacieux que j'avais relevé en d'autres occasions (opinion séparée dans les affaires König c. Allemagne, série A n° 27, pp. 46 et suiv., et Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique, série A n° 43, pp. 35 et suiv.). En tout cas, elles sont insuffisantes pour motiver d'une manière solide et convaincante l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) à une procédure donnée.

D. Conséquences de la démarche suivie par la Cour

Comme dans d'autres affaires, la "politique" consistant à élargir outre mesure (c'est-à-dire, au-delà de son domaine naturel et typique) l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) conduit nécessairement à restreindre le contenu des garanties procédurales qu'il renferme d'une

manière peu compatible avec le but de la disposition en cause (voir mon opinion séparée dans l'affaire *Le Compte, Van Leuven et De Meyere* précitée, pp. 37 et suiv.).

Je constate aussi ce phénomène dans la présente affaire: même en tenant dûment compte des caractéristiques propres et de la spécificité d'une procédure constitutionnelle (paragraphe 63), on peut se demander si l'essentiel des garanties procédurales de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) est encore sauvegardé (voir déjà la Commission dans sa décision de recevabilité du 6 novembre 1990, "En Droit", n° 4).

**OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE
PETTITI, APPROUVEE PAR MM. LES JUGES LOPES
ROCHA ET RUIZ-JARABO COLOMER**

J'ai voté avec la majorité l'applicabilité de l'article 6 (art. 6) en ce qui concerne la durée de la procédure, mais avec une motivation différente. Lorsqu'il s'agit d'une procédure incidente ou d'une procédure à question préjudicielle qui, dans le système national de compétences, remonte jusqu'à la Cour constitutionnelle, je considère que la durée de la procédure devant une Cour constitutionnelle fait partie de la durée globale et donc que la période de stagnation peut être examinée sous l'angle de l'article 6 (art. 6) concernant la durée raisonnable des procédures.

Il en est tout autrement de l'applicabilité de l'article 6 (art. 6) à l'ensemble des règles du procès équitable - publicité, contradictoire, égalité des armes, etc. - au stade d'une Cour constitutionnelle. La question ne peut être examinée sans que l'on définisse, au préalable, la nature et la fonction d'une Cour constitutionnelle, l'instance, les parties et les droits et obligations de caractère civil.

Définir la Cour constitutionnelle ou la Cour suprême, c'est identifier ses fonctions qui peuvent être diverses suivant les États. Lorsqu'une Cour constitutionnelle ou Cour suprême a pour fonction de juger chef de l'État ou ministres, elle exerce une fonction juridictionnelle classique. Certaines ont des compétences en contentieux électoral avec une procédure différente.

Lorsque la Cour constitutionnelle ou suprême a pour fonction d'examiner la compatibilité de la loi avec les dispositions de la Constitution, elle fait oeuvre de juridiction suprême de constitutionnalité veillant à la séparation des pouvoirs et au respect des valeurs fondamentales, les droits constitutionnels étant assimilés en partie aux droits fondamentaux. Ce rôle est partiellement proche de celui de la Cour européenne veillant au respect des droits de l'homme et à la compatibilité des décisions nationales avec les exigences de la Convention. Jusqu'à présent, les requérants dans le système de la Convention européenne des Droits de l'Homme ne sont pas parties au procès devant la Cour européenne. Au surplus, celle-ci ne juge pas avec effet "erga omnes".

La nature de la Cour constitutionnelle est, par essence, "politique" au sens le plus élevé du terme. Il s'agit donc d'une juridiction "sui generis" qui n'est pas assimilable à une juridiction ordinaire ou classique qui oppose des parties et dont la vocation est de trancher un litige entre celles-ci.

Certaines Cours constitutionnelles sont chargées presque exclusivement de litiges opposant les acteurs politiques ou de régler le contentieux né du fonctionnement des pouvoirs publics et de l'organisation de ces pouvoirs; ou de contrôler le respect par le Parlement de ses compétences constitutionnellement réduites et pour veiller à la régularité des votations

nationales (voir J. Robert, rapport général, Conférence des Cours constitutionnelles d'Europe, 1993, et M. Fromont, Justice constitutionnelle en Europe).

Le contrôle de constitutionnalité peut être seulement abstrait, porter sur une règle générale, être déclenché par une autorité politique et aboutir à une annulation ou invalidation "erga omnes". Le contrôle concret admis par quelques Constitutions porte toujours sur la constitutionnalité d'une règle de droit, mais peut être déclenché à la demande du juge ou à l'initiative d'un particulier. Mais ceci reste du domaine de la saisine et non de l'accès du particulier à la procédure constitutionnelle.

La variété même des systèmes adoptés par ceux des États membres qui se sont dotés d'une Cour constitutionnelle ou d'un Conseil constitutionnel souligne combien ces questions sont étroitement liées aux traditions historiques et politiques de chaque État. Certaines Cours jugent in abstracto, d'autres in abstracto et in concreto, sans pour autant reconnaître le statut de partie à des particuliers.

Le rapport général du Professeur Jacques Robert, en mai 1993 à la Conférence des Cours constitutionnelles d'Europe, a détaillé ces particularités (notamment pour l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique et l'Italie).

Ce même rapport relève les diversités constitutionnelles et jurisprudentielles concernant l'incorporation ou non de la Convention européenne, avec valeur supralégislative ou valeur infralégislative, ce qui souligne à mon sens la prudence qu'il faut observer dans l'interprétation de la Convention au regard des rapports interétatiques. Citons les diversités de procédures dans la Convention européenne entre recours étatiques et recours individuels, le mécanisme particulier de l'article 177 pour douze des États du Conseil de l'Europe, le statut particulier du Traité de l'Union européenne. Le principe reconnu est que le pouvoir constituant est souverain (voir Conseil constitutionnel, 2 septembre 1992).

Dans la mesure où les droits constitutionnels sont identiques aux droits fondamentaux, la Convention européenne peut être concernée.

Si une loi, même reconnue constitutionnelle au plan national, était contraire à la Convention, le mécanisme de celle-ci pourrait être utilisé, mais sans interférence dans la procédure constitutionnelle.

Si une loi théoriquement contraire à la Convention n'était pas reconnue constitutionnelle, il n'y aurait évidemment pas lieu, pour les organes de la Convention, de contrôler le fonctionnement de la Cour constitutionnelle. Certains droits constitutionnels ne figurent point parmi les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Il faut donc opérer des distinctions essentielles en abordant le problème sous l'angle de l'article 6 (art. 6) de la Convention. Même dans le système communautaire du Traité de Rome, la question politique du contrôle par les

Parlements de la constitutionnalité des directives communautaires reste posée en 1993; or certaines peuvent avoir une incidence sur des droits fondamentaux. La décision rendue dans l'affaire Ruiz-Mateos risquerait d'avoir en quelque sorte une portée plus grande que celle d'un arrêt consécutif à un recours étatique. Or il est admis dans le système même de la Convention européenne des Droits de l'Homme que ce recours obéit à des règles particulières.

La nature et la fonction de la Cour constitutionnelle entraînent la détermination par chaque État souverain des règles de saisine. Dans les différents systèmes nationaux, les modalités de saisine sont très variées: chef de l'État, présidents d'Assemblée parlementaire (avec quota ou sans quota), juridictions de divers degrés, particuliers par l'intermédiaire des juridictions.

Plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ne se sont pas dotés d'une cour constitutionnelle, ce qui n'est pas contraire à la Convention. Chaque État est souverain pour se doter ou non d'une Cour constitutionnelle, chaque État est souverain pour déterminer les modes de saisine de celle-ci. Les auteurs et États signataires de la Convention européenne n'ont jamais songé à renoncer à la souveraineté en ces domaines. Le contrôle constitutionnel est un contrôle de "légalité constitutionnelle". Cela étant posé, dans les systèmes qui admettent, comme en Espagne, que les particuliers, par l'intermédiaire des juridictions, puissent soulever l'exception d'inconstitutionnalité, cette faculté de saisine indirecte confère-t-elle à ces particuliers le statut de "parties" au procès?

La procédure devant la Cour constitutionnelle donne-t-elle à la phase de l'examen par celle-ci le caractère d'une instance au sens de l'article 6 (art. 6)?

Telles étaient les bases de l'examen de l'affaire Ruiz-Mateos.

La majorité de la Cour me paraît avoir été influencée par le fait que la loi intervenue concernant le groupe Ruiz-Mateos avait pour effet une expropriation indirecte sans indemnisation équitable, mais la Cour européenne n'était pas saisie de ce problème car l'Espagne n'avait pas ratifié à l'époque le Protocole n° 1 (P1) de la Convention.

La majorité de la Cour paraît avoir également été motivée par le fait que la loi visait une catégorie limitée de destinataires. Elle emploie la curieuse formule "un cercle restreint de personnes" (paragraphe 63), qui n'a pas de sens juridique précis.

Cela pose un tout autre problème: un État peut-il adopter une législation spéciale, "sur mesure", visant une catégorie limitée de destinataires?

Tous les États membres du Conseil de l'Europe connaissent ce type de lois, surtout en matière fiscale. Cela n'est pas contraire à la Convention. Si même la Cour européenne voulait incidemment se prononcer sur la nature et la portée de telles lois, elle aurait dû alors, au moins, entrer dans des définitions juridiques précises.

A quelles conditions une loi acquiert-elle le caractère de spéciale ou "sur mesure"?

Dans ce cas, quels sont les critères, les quotas? De telles lois peuvent-elles être contraires à la Constitution et suivant quels critères? Dans ce cas, tous les destinataires deviennent-ils parties à la procédure constitutionnelle?

Tout ce domaine me paraît exclu du champ de compétence de la Cour européenne et de la Convention européenne elle-même.

La décision de la Cour constitutionnelle a effet sur l'ensemble de la collectivité nationale. Si elle invalide la loi, celle-ci n'est plus opposable à ses destinataires. Si elle valide la loi, celle-ci s'impose à tous ceux visés par le dispositif législatif.

C'est pourquoi, notamment, on ne peut considérer que tous les destinataires de la loi pourraient avoir accès aux dossiers de la Cour constitutionnelle, même si la saisine de celle-ci peut être déclenchée dans certains États par une requête de justiciables, lorsque la requête est prise en compte par une juridiction nationale qui pose la question de constitutionnalité à la Cour constitutionnelle.

Mais dans la confrontation loi-Constitution qu'opère la Cour constitutionnelle, seul le Parlement législateur ou l'organe politique de qui émane la saisine, ou la juridiction qui a soulevé la question, ont vocation à connaître le dossier examiné par la Cour constitutionnelle.

Vouloir conférer le statut de partie aux particuliers, lorsque le tribunal pose l'exception d'inconstitutionnalité, aurait pour conséquence de modifier les bases constitutionnelles d'un État souverain pour déterminer les modalités de saisine de la Cour constitutionnelle.

En effet, si le requérant, en cas d'acceptation de la demande d'exception, acquiert le droit d'avoir accès aux mémoires et pièces de procédure, il devient, dans une certaine mesure, partie au procès; c'est-à-dire qu'on lui reconnaît des droits quasi identiques à ceux des autorités ayant le droit de saisine: présidents d'Assemblée, parlementaires, "Defensor del Pueblo", qui peuvent faire connaître leur point de vue.

Le fait que l'avocat de l'État, déposant un mémoire devant la Cour constitutionnelle, est le même ou appartient au même corps que celui qui intervenait dans le procès Ruiz-Mateos, n'est pas pertinent car leur intervention ne se situe pas dans le même cadre institutionnel ni constitutionnel. Là encore, la majorité raisonne à mon avis comme s'il s'agissait d'une contestation, d'un litige entre parties portant sur des droits et obligations de caractère civil, c'est-à-dire, au sens de la jurisprudence de la Cour européenne, sur des droits privés dont la négation pourrait avoir des conséquences déterminantes sur la situation de l'intéressé.

Or le débat constitutionnel est un débat entre loi et Constitution, un débat entre le législateur et l'institution chargée du contrôle de la constitutionnalité avec pour objectif de protéger les droits fondamentaux constitutionnels.

La décision dans l'affaire Ruiz-Mateos pourrait avoir pour conséquence indirecte de contraindre un État à changer son ordre constitutionnel ou son cadre procédural, ce qui ne serait pas, à mon sens, conforme à la Convention européenne. On peut relativiser à l'extrême l'interprétation de l'arrêt, mais ceci appelait peut-être une motivation différente, selon mon avis.

Certes, dans le système espagnol il ne peut être exercé de recours d'amparo par rapport à l'article 33 de la Constitution, mais l'exigence d'un tel recours dans les systèmes juridictionnels européens n'est pas prévue par la Convention européenne des Droits de l'Homme.

En tout cas, un recours d'amparo existait pour l'article 24 de la Constitution; il aurait permis de soulever la question du procès équitable, sur laquelle la Cour constitutionnelle aurait pu se prononcer.

Le groupe Ruiz-Mateos n'a pas utilisé cette voie de recours.

Certes, les juges du fond ont accepté de saisir la Cour constitutionnelle de l'exception d'inconstitutionnalité. S'ils avaient refusé (article 35 de la loi organique), l'invocation de la Convention européenne et de l'article 6 (art. 6) était impossible. Le fait qu'ils l'aient accepté ne signifie pas qu'ils reconnaissent aux requérants Ruiz-Mateos le statut de "parties" devant la Cour constitutionnelle.

Dès que celle-ci est saisie et quel que soit le mode de saisine, c'est la confrontation entre la loi et la Constitution qui est l'objet de la procédure.

Inévitablement, la décision de la Cour constitutionnelle de valider ou d'invalider une loi a des conséquences pour tous les destinataires de la loi. Cela ne peut conférer aux individus le droit de devenir "partie".

Ainsi, par comparaison, la mise en cause de la constitutionnalité du Traité de Maastricht devant la Cour constitutionnelle allemande ne confère pas à tous les citoyens allemands le droit d'intervenir devant la Cour constitutionnelle, ni d'avoir accès aux dossiers de celle-ci.

Sous l'angle de l'article 6 (art. 6) de la Convention, il apparaît que la phase procédurale, devant la Cour constitutionnelle, de confrontation entre loi et Constitution n'est pas une "instance" au sens retenu implicitement par la Cour (paragraphe 63 de l'arrêt). En tout cas, en la circonstance il ne s'agit pas de droits et obligations de caractère civil. Il ne s'agit pas de droits personnels litigieux contestés par une autre partie, mais de la conformité de la loi à la Constitution, quels que soient les effets de la loi sur les destinataires. Toute loi, même conforme à la Constitution, entraîne des effets positifs ou négatifs sur les intérêts des particuliers, sans que ces effets puissent donner lieu à un litige portant sur des droits et obligations de caractère civil.

Les précédents cités par la majorité dans l'arrêt ne sont pas à mon sens pertinents, car ils ne concernaient pas un problème similaire au cas Ruiz-Mateos ou ne concernaient pas une Cour constitutionnelle statuant sur la nature de la loi.

Dans le cas Ruiz-Mateos, l'issue de la procédure constitutionnelle était de nature préjudicielle mais l'objet de cette procédure ne portait pas sur des droits de caractère civil.

L'application de l'article 6 (art. 6) aux procédures constitutionnelles soulève des problèmes majeurs. L'article 6 (art. 6) a été conçu, à mon sens, pour s'appliquer au procès pénal et aux procès entre parties devant une instance. Étendre aux cours constitutionnelles l'application des règles du procès équitable, telles que le principe du contradictoire, l'égalité des armes, la publicité des débats, aurait des conséquences très négatives pour l'équilibre constitutionnel des États et déformerait la règle de saisine pour la transformer en droit d'accès aux dossiers dans une controverse étatique et politique.

D'autres éléments viennent à l'appui de cette thèse. La lecture des encyclopédies juridiques et autres rappelle que les termes instance, parties, ont une portée limitée. C'est ainsi qu'on peut définir les mots "instance" et "parties", tels que les a utilisés la jurisprudence antérieure de la Cour européenne:

"Instance":

- procès où il y a demande et défense (Littré), procédure judiciaire ayant pour objet de saisir le tribunal d'une contestation (Larousse XIXe siècle), procédure entre tel et tel (Dict. Académie)
- mise en oeuvre du droit qu'on a ou prétend avoir (Grande encyclopédie)
- lien pour les parties (D. Capitant)

"Partie":

- qui plaide contre quelqu'un (Littré)
- personne qui plaide contre quelqu'un soit comme demandeur, soit comme défendeur (Larousse XIXe siècle)
- partie litigante (D. Capitant).

Dans ces définitions, on ne peut admettre que des requérants, tels les Ruiz-Mateos, qui ont sollicité une exception d'inconstitutionnalité deviennent parties à la procédure ou acquièrent un droit d'accès au dossier.

Quand la Cour européenne s'est précédemment prononcée au sujet de cours constitutionnelles, c'était dans le cadre de l'examen de l'interprétation donnée par celles-ci à des dispositions de la Convention européenne, et dans des cas où les décisions nationales examinées pouvaient violer la Convention.

Dans l'affaire Ruiz-Mateos, il ne s'agissait pas de l'examen d'une loi espagnole qui aurait été par hypothèse contraire au Protocole n° 1 (P1), si l'Espagne l'avait ratifié, mais bien une confrontation interne loi-Constitution.

Aussi estimé-je qu'il n'y avait pas applicabilité de l'article 6 (art. 6) au titre du procès équitable en ce qui concerne l'accès au dossier; en tout cas il n'y aurait pas eu sur ce point violation de l'article 6 (art. 6).

Le problème général de l'applicabilité de l'article 6 (art. 6) aux procédures constitutionnelles reste posé. L'interprétation peut varier en fonction des systèmes et en fonction de l'élément du procès équitable en cause, au besoin isolé des autres composantes.

Les travaux futurs de la Conférence des Cours constitutionnelles d'Europe, en coopération avec la Cour européenne des Droits de l'Homme et la Cour de Justice des Communautés, apporteront d'utiles éléments de réflexions complémentaires, enrichis de l'expérience des cours constitutionnelles des nouveaux États membres.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE DE MEYER

Toute question relative à la détermination d'un droit doit pouvoir être examinée et décidée conformément aux principes reconnus à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention: c'est ce qu'est en droit d'exiger toute personne ayant un intérêt légitime à la solution d'une telle question.

En l'espèce les requérants, en tant qu'expropriés, justifiaient certainement d'un tel intérêt quant à l'expropriation dont il s'agissait.

Ils avaient donc droit à ce que leur cause relative à celle-ci fût entendue dans le respect des principes précités, tant au niveau du Tribunal constitutionnel, dont les décisions étaient déterminantes en la matière, qu'à celui des autres juridictions compétentes.

Il en était notamment ainsi quant à la durée des procédures et quant au caractère équitable de celles-ci.

A ces deux égards les droits fondamentaux des requérants ont été violés. D'une part, le délai raisonnable a été dépassé*. D'autre part, les requérants n'ont pas été autorisés à présenter leurs observations devant le Tribunal constitutionnel, alors que l'avocat de l'État et le ministère public ont pu y présenter les leurs**.

* Voir les paragraphes 38 à 53 de l'arrêt.

** Voir les paragraphes 16 à 18, 22, 65 et 67 de l'arrêt.

OPINION, EN PARTIE DISSIDENTE, DE M. LE JUGE BAKA

(Traduction)

Je souscris pleinement à l'avis de la majorité selon lequel il y a eu violation quant au caractère équitable de la procédure. J'estime aussi qu'en raison des circonstances très particulières de l'expropriation, l'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'applique aux instances suivies devant le Tribunal constitutionnel, qui avaient une incidence directe sur l'issue du procès civil.

Je m'écarte en revanche de l'arrêt quant à la durée de la procédure. J'ai abouti à la conclusion que l'affaire était relativement complexe, son contexte politique n'ayant pas manqué de contribuer à prolonger la procédure.

Selon moi, il faut apprécier l'examen de la constitutionnalité - que l'on pouvait à juste titre considérer comme une partie du litige civil - à la lumière des traits distinctifs de ces types de procédure devant les cours constitutionnelles. Les particularités d'un système comme celui de ce tribunal - structure, composition assez limitée, ampleur de sa compétence - et les implications politiques possibles de ses décisions en matière constitutionnelle, peuvent ralentir la procédure. Tel fut sans conteste le cas ici.

Je dois aussi relever que le comportement des requérants a beaucoup concouru aux retards constatés.

Selon moi, il n'y a donc pas eu dépassement du "délai raisonnable" dont la Convention exige le respect.