

CH_VB JAAC 61.111 vom 24. Februar 1995

Bundesverwaltung, 1995-02-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_61.111__

FR: CH_VB JAAC 61.111 du 24 février 1995

IT: CH_VB JAAC 61.111 del 24 febbraio 1995

Erwägungen

E. 1

La période à prendre en considération s'étend de la date du versement par le Zaïre de l'indemnité globale à la date du décompte final dressé par la Commission d'indemnités étrangères (3 ans environ). Caractère raisonnable de la durée de la procédure litigieuse compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'affaire. Entschädigungsansprüche für die in Zaïre infolge Nationalisierung erlittenen Vermögensnachteile der Beschwerdeführer. Verfahren vor der Kommission für ausländische Entschädigungen sowie der Rekurskommission. Geheime Beratung. Art. 6 § 1 EMRK. Begriff der zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen. Durch den Abschluss des Globalentschädigungsabkommens zwischen Zaïre und der Schweiz erhielten die Beschwerdeführer einen zivilrechtlichen Anspruch auf einen Teil der der Schweiz durch Zaïre gezahlten Globalentschädigung. Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht. Die Rekurskommission ist ein Gericht im Sinne dieser Bestimmung, weil ihr die Befugnis zur Sachverhalts-, Rechts- sowie Ermessenskontrolle zukommt. Im vorliegenden Fall erfüllt die Rekurskommission die Voraussetzungen an ein unabhängiges und unparteiisches Gericht im Sinne dieser Bestimmung. Keine Verletzung dieser Bestimmung. Öffentlichkeit des Verfahrens. Im vorliegenden Fall kommt das Verwaltungsbeschwerdeverfahren den Anforderungen dieser Bestimmung nicht nach; es lagen keine besonderen Umstände vor, welche eine Ausnahme vom Prinzip der Öffentlichkeit zugelassen hätten. Verletzung dieser Bestimmung. Dauer des Verfahrens. Der massgebliche Zeitabschnitt beginnt mit der Überweisung der Globalentschädigung durch Zaïre und endet mit der Schlussabrechnung der Kommission für ausländische Entschädigungen (ca. 3 Jahre). Werden die Umstände des vorliegenden Falles berücksichtigt, ist die Dauer des Entschädigungsverfahrens angemessen. Domanda d'indennità da parte di cittadini svizzeri danneggiati da nazionalizzazioni in Zaïre. Procedura dinanzi alla Commissione delle indennità estere e alla Commissione di ricorso. Deliberazioni chiuse al pubblico. Art. 6 § 1 CEDU. Nozione di diritti e doveri di carattere civile.

E. 2

In seguito alla conclusione dell'Accordo d'indennizzo tra la Svizzera e lo Zaïre, i ricorrenti beneficiavano di un diritto di carattere civile a una frazione dell'indennità globale versata alla Svizzera dallo Zaïre. Tribunale indipendente e imparziale. La Commissione di ricorso dispone di potere cognitivo assai ampio e va considerata un «tribunale» ai sensi di tale disposizione. Nella fattispecie, sussistono gli elementi necessari per concludere che la Commissione è indipendente e imparziale. Non vi è pertanto violazione di tale disposizione. Pubblicità della procedura. Nella fattispecie, la procedura di ricorso amministrativo non soddisfa le esigenze di tale disposizione; in casu, non è data nessuna delle eccezioni al

principio della pubblicità autorizzate dalla convenzione. Violazione di tale disposizione. Durata della procedura. Il periodo determinante si estende dalla data del versamento dell'indennità globale da parte dello Zaïre a quella dell'allestimento del conteggio finale da parte della Commissione delle indennità estere (circa 3 anni). Durata ragionevole della procedura, tenuto conto dell'insieme delle circostanze del caso. III. AVIS DE LA COMMISSION A. Griefs déclarés recevables 30. La Commission a déclaré recevables les griefs des requérants [une société et ses agents, dont les biens nationalisés au Zaïre ont fait l'objet d'une procédure suisse d'indemnisation à la suite d'un accord conclu entre le Zaïre et la Suisse] concernant le caractère de tribunal indépendant et impartial de la Commission de recours en matière d'indemnités étrangères, la durée et le défaut de publicité de la procédure. B. Points en litige 31. La Commission est appelée à se prononcer sur la question de savoir - s'il y a eu violation de l'art. 6 § 1 CEDH en ce qui concerne le caractère de tribunal indépendant et impartial de la Commission de recours en matière d'indemnités étrangères, - s'il y a eu violation de l'art. 6 § 1 CEDH en raison du défaut de publicité de la procédure et

E. 3

- s'il y a eu violation de l'art. 6 § 1 CEDH en raison de la durée de la procédure. C. Sur l'applicabilité de l'art. 6 § 1 CEDH 32. L'art. 6 § 1 CEDH dispose notamment: «Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera ... des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.» 33. Les requérants soutiennent que l'objet de la procédure est une contestation sur des droits et obligations de caractère civil. Ils contestent l'argument du Gouvernement visant à rapprocher l'indemnisation d'une prestation ex gratia puisque la Confédération n'a fourni aucune prestation propre. Ils considèrent que la nature civile de la contestation ressort des termes mêmes de l'accord d'indemnisation qui fait état des «biens, droits et intérêts appartenant à des personnes (...) de nationalité suisse» et du fait que le Conseil fédéral y donne quittance pour les lésés, les privant ainsi de tout moyen d'action au Zaïre. 34. Ils font valoir enfin que l'indemnité globale et forfaitaire a été versée pour le compte des ayants droit, que la Confédération a ainsi repris la dette du Zaïre envers les lésés, mais que la nature de la créance a conservé son caractère patrimonial. 35. Le Gouvernement estime que l'art. 6 § 1 CEDH n'est pas applicable en l'espèce. 36. Le Gouvernement fait tout d'abord valoir que les requérants ne pouvaient invoquer un véritable «droit» et que l'art. 6 § 1 régit, selon la jurisprudence, uniquement les «contestations» relatives à des «droits et obligations» - de caractère civil - que l'on peut dire au moins de manière défendable reconnus en droit interne et qu'il n'assure lui-même aux «droits et obligations» (de caractère civil) aucun contenu matériel déterminé dans l'ordre juridique des Etats contractants. 37. Le Gouvernement estime qu'il n'est pas possible d'assimiler, comme le font les requérants, la situation créée par la conclusion de l'accord d'indemnisation à une reprise de dettes (reprise par la Confédération de la dette du Zaïre envers les lésés), car l'Etat qui a obtenu, parfois à la suite de longs efforts sur le plan diplomatique, une indemnité de l'Etat expropriant verrait sa

responsabilité engagée pour la totalité des indemnités revendiquées par les personnes expropriées.

E. 4

38. Le Gouvernement fait remarquer qu'il n'existe en droit constitutionnel suisse aucun droit pour le citoyen à ce que l'Etat exerce la protection diplomatique, que la responsabilité de la Confédération ne saurait être engagée pour des dommages qui relèvent de la responsabilité d'un Etat étranger. 39. Il déduit de cette constatation que les requérants n'avaient pas un «droit» au sens de l'art. 6 § 1 CEDH au versement d'une indemnité et que l'indemnisation opérée doit être analysée comme une prestation ex gratia de la Confédération suisse ne relevant pas de l'art. 6 § 1 CEDH selon la jurisprudence de la Commission. 40. Subsidiairement, le Gouvernement est d'avis que le droit en cause ne revêt aucun «caractère civil». Il observe que le droit à la réparation du dommage appartient à l'Etat dont les lésés sont les ressortissants et que si celui-ci obtient une indemnité, il est laissé à son appréciation de la répartir entre les lésés. 41. Le Gouvernement rappelle que la Commission, dans plusieurs décisions, n'avait pas tenu pour des prétentions civiles celles se rapportant à la répartition des indemnités aux victimes du régime national-socialiste ou pour les pertes patrimoniales causées par la guerre et ses conséquences politiques. 42. La Commission rappelle que la Cour a récemment déclaré l'art. 6 CEDH applicable à une procédure d'indemnisation, devant les autorités françaises, de victimes d'une expropriation de terres au Maroc (arrêt *Beaumartin c / France* du 24 novembre 1994, Série A 296-B, § 28). Dans cette affaire, un protocole d'accord prévoyant le versement d'une indemnité globale et forfaitaire à répartir par le gouvernement français aux bénéficiaires et excluant toute réclamation ultérieure contre le Maroc avait été conclu entre la France et le Maroc. 43. La Commission estime que la situation est analogue en l'espèce. Bien que les négociations antérieures relèvent de la protection diplomatique, par la conclusion de l'accord d'indemnisation du 8 octobre 1980, la Suisse s'est engagée à répartir l'indemnité convenue entre les personnes et pour les biens définis aux art. 1 et 2 de l'accord, libérant le Zaïre de toute autre obligation (art. 7 de l'accord). Les requérants bénéficiaient d'un droit à une fraction de l'indemnité, qui présentait un caractère patrimonial et donc civil. 44. La Commission estime donc que l'art. 6 est applicable en l'espèce. D. Sur le caractère de tribunal indépendant et impartial de la Commission de recours en matière d'indemnités étrangères 45. Les requérants estiment que la Commission de recours en matière d'indemnités étrangères (ci-après: la Commission de recours) ne peut être tenue pour un tribunal indépendant établi par la loi, car sa composition n'est pas fixée par la loi mais est laissée à l'entière discrétion de l'Exécutif (le Conseil fédéral). Son manque d'indépendance se traduirait également dans le fait qu'elle a déclaré que la loi fédérale du 21 mars 1980 sur les demandes d'indemnisation envers l'étranger[65] ne lui permettait pas de remettre en cause l'accord d'indemnisation du 8 octobre 1980 et de se prononcer sur la demande de réparation du dommage causé par la Confédération.

E. 5

46. Le Gouvernement soutient que la Commission de recours doit être considérée comme un «tribunal indépendant» au sens de l'art. 6 § 1 CEDH. Cette Commission est indépendante de l'administration fédérale et à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif et des parties; elle a une base légale (la loi fédérale sur les demandes d'indemnisation envers l'étranger); son impartialité peut seulement être mise en doute de cas en cas et non de manière générale, et son pouvoir de cognition est presque entier sous réserve du grief de

l'inopportunité dont elle ne peut connaître. C'est une autorité de deuxième instance et de dernier ressort qui statue soit sur le fond soit en renvoyant la cause à l'autorité inférieure avec des instructions impératives. 47. Le Gouvernement rappelle que la notion de «tribunal» au sens de la convention ne comprend pas uniquement les tribunaux ordinaires, mais également tout organe qui administre la justice, indépendant et impartial, qui tranche, sur la base de règles de droit et à l'issue d'une procédure organisée, toute question relevant de sa compétence. 48. La Commission rappelle que l'art. 6 CEDH exige que la «contestation» soit soumise à un organe jouissant de la plénitude de juridiction (voir arrêts Albert et Le Compte du 10 février 1983, Série A 58, p. 16, § 29; Beaumartin du 24 novembre 1994 précité, § 38 et les références citées). Elle rappelle également que cette disposition ne garantit pas un droit d'accès à un tribunal habilité à censurer ou annuler une loi (déc. du 9 mars 1989 sur la req. N° 11763/85, DR 60, p. 128; arrêt James et autres du 21 février 1986, Série A 98, p. 46, § 81) et qu'à plusieurs reprises la Cour a admis que le contrôle exercé par les juridictions administratives devait tenir compte du respect dû aux décisions d'opportunité de l'administration (arrêts Ortenberg du 25 novembre 1994, à paraître dans Série A 295-B, § 34; Zumtobel du 21 septembre 1993, Série A 268-A, § 32). 49. La Commission relève que la Commission de recours jouit d'un très large pouvoir d'examen. Elle peut revoir tant les faits que le droit et s'assurer que la Commission d'indemnités étrangères n'a pas outrepassé son pouvoir d'appréciation. Seul le grief de l'inopportunité ne peut être invoqué. 50. La Commission en conclut que la Commission de recours doit être considérée comme un «tribunal» au sens de l'art. 6 CEDH. 51. S'agissant de l'indépendance de la Commission de recours en matière d'indemnités étrangères, la Commission rappelle que «pour établir si un organe peut passer pour , il échet de prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance» (voir par. ex. arrêts Langborger du 22 juin 1989, Série A 155, p. 16, § 32 et Sramek du 22 octobre 1984, Série A 84, p. 18-20, § 38-42). 52. La Commission relève que les membres de la Commission de recours sont nommés pour quatre ans, que la Commission est indépendante de l'administration fédérale et qu'elle dispose d'un secrétariat qui en est également indépendant. Lorsqu'elle a examiné la cause des requérants, elle était composée, outre son président, de trois membres, le premier étant professeur, le deuxième avocat et notaire et le troisième juge administratif.

E. 6

53. La Commission estime que dans ces circonstances l'indépendance de la Commission de recours ne peut être sérieusement mise en doute. 54. S'agissant de l'impartialité de la Commission de recours en matière d'indemnités étrangères, la Commission rappelle que l'impartialité doit s'apprécier selon une démarche subjective, essayant de déterminer la conviction personnelle de tel juge en telle occasion et selon une démarche objective amenant à s'assurer qu'il y avait en l'espèce des garanties suffisantes pour que soit exclu à cet égard tout doute légitime (voir par. ex. arrêts Fey du 24 février 1994, Série A 255-A, p. 12, § 28 et Kraska du 19 avril 1993, Série A 254-B, p. 50, § 32[66]). 55. La Commission estime que les requérants n'apportent aucun élément sérieux qui pourrait faire douter de l'impartialité de la Commission de recours en matière d'indemnités étrangères ou de l'un de ses membres en particulier, qui a connu de leur affaire, selon les critères susmentionnés.

CONCLUSION 56. La Commission conclut, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu, en l'espèce, violation de l'art. 6 CEDH en ce qui concerne le caractère de tribunal indépendant et impartial de la Commission de recours en matière d'indemnités étrangères. E. Sur la

publicité de la procédure 57. Les requérants soulignent le caractère absolu du droit à une audience publique et estiment que les procédures administratives doivent être modifiées afin qu'il soit respecté. 58. Le Gouvernement admet qu'en Suisse les procédures de recours administratif ne sont souvent pas conformes à la lettre du principe de publicité prévu à l'art. 6 § 1 CEDH et qu'il en est spécialement ainsi en l'espèce en raison du fait que les délibérations de la Commission d'indemnités étrangères et de la Commission de recours ne sont pas publiques. 59. Le Gouvernement expose que le droit d'être entendus des requérants a suffisamment été sauvegardé par l'examen de leur acte de recours détaillé et que la Commission d'indemnités étrangères et la Commission de recours n'ont pas jugé nécessaire de procéder à une audition formelle car elles disposaient de tous les éléments nécessaires pour prendre leurs décisions. Il y a également eu de nombreux entretiens téléphoniques et échanges de correspondance avec le conseil des requérants au sujet de l'évaluation du dommage. 60. La Commission rappelle que le principe de publicité est une des garanties fondamentales de l'art. 6 § 1 CEDH. Selon la Cour, «La publicité de la procédure des organes judiciaires visés à l'art. 6 § 1 protège les justiciables contre une justice secrète échappant au contrôle du public; elle constitue aussi l'un des moyens qui contribuent à préserver la confiance dans les cours et tribunaux. Par la transparence qu'elle donne à l'administration de la justice, elle aide à réaliser le but de l'art. 6 § 1: le procès équitable, dont la garantie compte parmi

E. 7

les principes de toute société démocratique au sens de la convention» (entre autres, arrêts Sutter du 22 février 1984, Série A 74, p. 12, § 26[67], et Axen du

E. 8

octobre 1990, soit environ trois ans. b. caractère raisonnable de la durée de la procédure 74. La Commission rappelle que le caractère raisonnable de la durée de la procédure doit s'apprécier suivant les circonstances de la cause et à l'aide des critères suivants: la complexité de l'affaire, le comportement des parties et le comportement des autorités saisies de l'affaire (voir par. ex. arrêt Vernillo du 20 février 1991, Série A 198, p. 13, § 30). 75. Les requérants estiment que le Gouvernement a mis plus de 14 ans pour arriver à une indemnisation dérisoire et qu'il est responsable de cet énorme retard pour avoir voulu englober la question de l'indemnisation avec d'autres problèmes qui devaient être réglés avec le Président du Zaïre.

E. 9

76. Ils estiment que la référence faite par le Gouvernement - pour expliquer la durée de l'action diplomatique menée entre 1974 et 1987 - à la situation créée par la révolution de 1917 et les nationalisations en Algérie en 1962, dont les dommages consécutifs n'ont pas encore été réglés à ce jour, est dénuée de fondement car, contrairement à l'Union soviétique et à l'Algérie, le Zaïre n'a jamais contesté le principe de l'indemnisation et surtout était déjà lié à la Suisse par l'accord du 10 mars 1972 cité ci-dessus (§ 64) qui était précis et facile à mettre en exécution de par sa clause d'arbitrage. 77. Le Gouvernement indique que, bien que la Commission d'indemnités étrangères n'eût à traiter que 19 cas concernant avant tout des fermes ou des entreprises, la question de l'évaluation du dommage s'est révélée extrêmement difficile en raison de moyens de preuve précaires et que, pour respecter le principe de l'égalité de traitement, la Commission d'indemnités étrangères rend ses décisions après un examen détaillé de toutes les demandes d'indemnisation. C'est ainsi que

18 des 19 décisions sont datées du 1er février 1989. Huit recours, dont une partie a été déclarée recevable, ont été renvoyés à l'instance inférieure et ont ainsi retardé la procédure d'exécution. La Commission d'indemnités étrangères a siégé au total huit jours entiers entre janvier 1988 et avril 1990 et a été ainsi à même de présenter son rapport final au Conseil fédéral le 30 novembre 1990. 78. Le Gouvernement indique que la Commission d'indemnités étrangères a usé de la possibilité offerte par la législation de fixer des paiements par acomptes pour les prétentions qui ont fait l'objet d'une décision ayant acquis force de chose jugée. Dans le cas des requérants, cela n'a été juridiquement possible qu'après la décision de la Commission de recours en matière d'indemnités étrangères du 28 septembre 1989. Pour ce qui est du solde à verser, lorsqu'une indemnité globale doit être répartie, toutes les propositions d'indemnisation doivent être établies et intégrées dans un plan de répartition (art. 7 de l'ordonnance sur les demandes d'indemnisation envers l'étranger du 1er décembre 1980[68]). Cela n'est possible que lorsque le dernier cas a acquis force de chose jugée, ce qui ne fut le cas en l'espèce que le 26 août 1990. 79. Le Gouvernement estime qu'en tenant compte de toutes les circonstances, on peut considérer que les décisions sont intervenues dans un délai raisonnable et que la prétention des requérants, comme celle des autres personnes concernées, a été traitée de la manière la plus rapide possible. 80. La Commission relève que l'affaire ne revêtait pas en soi un caractère complexe. Les autorités devaient procéder à un calcul de répartition sur la base de faits non contestés. Elle constate toutefois, en accord avec le Gouvernement, qu'une certaine durée est inévitable en raison du parallélisme qui existe entre toutes les demandes présentées dans le cadre de l'accord d'indemnisation, ce qui ne permet pas de traiter les cas individuellement. Cela explique une certaine durée, notamment en raison du fait que deux instances ont été saisies. 81. La Commission n'a relevé aucun retard significatif imputable aux autorités saisies de l'affaire.

E. 10

82. Compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, la Commission considère que la durée de la procédure litigieuse (§ 73 supra) n'est pas excessive et répond à la condition du «délai raisonnable». CONCLUSION 83. La Commission conclut, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu, en l'espèce, violation de l'art. 6 CEDH en raison de la durée de la procédure. G. Récapitulation 84. La Commission conclut, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu, en l'espèce, violation de l'art. 6 CEDH en ce qui concerne le caractère de tribunal indépendant et impartial de la Commission de recours en matière d'indemnités étrangères (§ 56). 85. La Commission conclut, à l'unanimité, qu'il y a eu, en l'espèce, violation de l'art. 6 CEDH en raison du défaut de publicité de la procédure (§ 63). 86. La Commission conclut, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu, en l'espèce, violation de l'art. 6 CEDH en raison de la durée de la procédure (§ 83). [65] RS 981. [66] Cf. JAAC 58 (1994) N° 96. [67] Cf. JAAC 48 (1984) N° 83. [68] RS 981.1.

E. 11

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 61.111 - Rapport de la Comm. eur. DH adopté le 24 février 1995 dans la req. N° 16744/90, M. S. et autres c / Suisse, à paraître dans DR; voir également la Résolution du Comité des Ministres [96] 467 du 13 septembre 1996, ci-dessous N° 124, p. 10... In *Verwaltungspraxis der Bundesbehörden* Dans *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération* In *Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione*

Jahr 1997 Année Anno Band 61 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 003
305 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei
konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la
Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della
Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.