

## Resumen

En el caso *PERDIGÃO contra PORTUGAL*, el TEDH considera que los demandantes han sido privados de sus bienes en condiciones contrarias al art. 1 del Protocolo nº1 CEDH, por lo que estima la violación de esta disposición.

### NORMATIVA ESTUDIADA

Instr. Ratif de 2 noviembre 1990. Protocolo núm. 1, Conv. Europeo para la Protección de los Derechos Humanos art.1

Conv. de 4 noviembre 1950. Convenio Europeo para la Protección Derechos Humanos y Libertades Fundamentales art.41

### CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

DERECHO DE PROPIEDAD

CUESTIONES GENERALES

EXPROPIACIONES

### FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Procedimiento ante el TEDH

#### Legislación

Aplica art.1 de Instr. Ratif de 2 noviembre 1990. Protocolo núm. 1, Conv. Europeo para la Protección de los Derechos Humanos

Aplica art.41 de Conv. de 4 noviembre 1950. Convenio Europeo para la Protección Derechos Humanos y Libertades Fundamentales

#### Jurisprudencia

Citada en el mismo sentido por STC Sala 1ª de 4 junio 2012 (J2012/127445)

Citada en el mismo sentido por STC Pleno de 16 febrero 2012 (J2012/25985)

#### Bibliografía

Citada en "El marco constitucional de las tasas judiciales"

## Sinópsis *Hechos*

Los interesados eran propietarios de una parcela, que es expropiada en beneficio de una empresa de publicidad en marzo de 1997. En desacuerdo con esta decisión, interponen recurso de apelación contra la misma, de modo que se determina judicialmente la cuantía a percibir a modo de pago.

Al entender que esta cantidad es insuficiente, interponen acciones contra esta decisión, de modo que se inicia un procedimiento.

En marzo de 1999, ante la falta de acuerdo, se determina la necesidad de nombrar a un experto que evalúe el precio de la parcela litigiosa. El informe del experto se evacua un año más tarde, pero ambas partes interponen recurso contra el mismo, en desacuerdo con la cantidad.

Tras varias instancias, en noviembre de 2003 el caso llega ante el tribunal supremo, interponiendo además recurso los demandantes alegando la violación del principio de justa compensación.

Al ser desestimada su acción, interponen recurso ante el tribunal constitucional en septiembre de 2007.

En enero de 2008, finalmente, los interesados proceden al pago de las costas del procedimiento.

Sobre la vulneración del art. 1 del Protocolo nº1 CEDH

Los demandantes se quejan de haber sido privados de sus bienes en términos contrarios a esta disposición, debido a la excesiva cuantía de los gastos y costas de procedimiento, superiores al importe de la indemnización.

El TEDH ha examinado numerosos casos en los que se han resuelto cuestiones similares.

En este caso, analiza que el Gobierno no ha presentado hechos ni argumentos convincentes que puedan llevar a una conclusión diferente.

El Tribunal constata que la medida litigiosa ha hecho pesar una carga anormal y exorbitante sobre los demandantes y que han atentado contra sus bienes de manera desproporcionada, lo que lleva al Tribunal a considerar que ha roto el justo equilibrio que debía reinar entre las exigencias del interés general y la salvaguarda del derecho al respeto a sus bienes.

En consecuencia, el TEDH estima la violación del art. 1 del Protocolo nº 1 CEDH.

Opinión concordante de los jueces ZIEMELE y VILLIGER

Opinión disidente de los jueces LORENZEN, CASADEVALL y FURA

VERSION OFICIAL EN INGLÉS

# SENTENCIA

CASE OF PERDIGÃO v. PORTUGAL

(Application no. 24768/06)

JUDGMENT

STRASBOURG

16 November 2010

This judgment is final but may be subject to editorial revision.

In the case of *Perdigão v. Portugal*,

The European Court of Human Rights, sitting as a Grand Chamber composed of:

Jean-Paul Costa, President,

Christos Rozakis,

Nicolas Bratza,

Peer Lorenzen,

Josep Casadevall,

Ireneu Cabral Barreto,

Karel Jungwiert,

Elisabet Fura,

Alvina Gyulumyan,

Sverre Erik Jebens,

Ján Šikuta,

Ineta Ziemele,

Mark Villiger,

Giorgio Malinverni,

George Nicolaou,

Zdravka Kalaydjieva,

Mihai Poalelungi, judges,

and Johan Callewaert, Deputy Grand Chamber Registrar,

Having deliberated in private on 17 March 2010 and on 6 October 2010,

Delivers the following judgment, which was adopted on the last mentioned date:

## PROCEDURE

1. The case originated in an application (no. 24768/06) against the Portuguese Republic lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms ("the Convention") by two Portuguese nationals, Mr João José Perdigão and Mrs Maria José Queiroga Perdigão ("the applicants"), on 19 June 2006.

2. The applicants were represented by Mr A.C. Miranda and Mr J. Perdigão, lawyers practising in Lisbon. The Portuguese Government ("the Government") were represented until 23 February 2010 by their Agent, Mr J. Miguel, Deputy Attorney-General, and thereafter by Mrs M.F. Carvalho, also Deputy Attorney-General.

3. The applicants complained in particular of a violation of their property rights because the compensation for expropriation awarded to them had ultimately been fully absorbed by the amount they had to pay to the State in court fees.

4. The application was allocated to the Second Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court). On 24 April 2008 the Court decided to give notice of the application to the Government. It also decided to examine the merits of the application at the same time as its admissibility (Article 29 § 3).

5. On 4 August 2009, ruling on admissibility and the merits, a Chamber of that Section composed of Françoise Tulkens, Ireneu Cabral Barreto, Vladimiro Zagrebelsky, Danut# Jo#ien#, Dragoljub Popovi#, Andrés Sajó and I##1 Karaka#, judges, and also of Françoise

Elens-Passos, Deputy Section Registrar, declared, by a majority, the application admissible in respect of the complaints under Article 1 of Protocol No. 1 and the remainder of the application inadmissible. It held by five votes to two that there had been a violation of Article 1 of Protocol No. 1. Judge Zagrebelsky expressed a dissenting opinion, in which he was joined by Judge Sajó.

6. On 10 December 2009 a panel of the Grand Chamber decided, on an application by the Government, to refer the case to the Grand Chamber, as provided for in Article 43 of the Convention.

7. The composition of the Grand Chamber was determined according to the provisions of Article 27 §§ 2 and 3 of the Convention and Rule 24. At the final deliberations, Mihai Poalelungi, substitute judge, replaced Giovanni Bonello, who was unable to attend (Rule 24 § 3).

8. On 19 January 2010 the Grand Chamber decided to dispense with a hearing in this case, being of the opinion that the discharging of its functions under Article 38 § 1 (a) of the Convention did not require one to be held (Rule 59 § 3 in fine). The parties were invited to file memorials on the merits of the case, but only the Government did so.

## THE FACTS

### I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The applicants were born in 1932 and 1933 respectively and live in Lisbon.

#### A. The expropriation

10. The applicants owned a piece of land measuring 128,619 m<sup>2</sup> in the region of Evora. By order of the Ministry of Public Works, published in the Official Gazette on 11 September 1995, the land was expropriated in favour of BRISA - Auto-Estradas de Portugal S.A. ("BRISA"), a publicly owned company at the time, to build a motorway.

11. As no agreement was reached between the applicants and the authorities, the case was submitted, in accordance with the applicable legislation, to the President of the Evora Court of Appeal, who appointed an arbitration committee to value the land. The committee assessed its value at 177,987.17 euros (EUR).

12. On 3 March 1997 the Evora first-instance court issued an order notifying the applicants of the arbitration committee's decision.

13. On 21 March 1997 the applicants lodged an appeal against the arbitration decision with the Evora court. In their opinion the experts had underestimated the value of their farmland and omitted to place a value on a quarry located on the land. They argued that the potential profit from exploiting the quarry should be taken into account when calculating the amount to be paid in compensation for the expropriation. In their opinion they were entitled to EUR 20,864,292 in compensation.

14. BRISA also challenged the arbitration value, which they considered too high. They thought the value should not exceed EUR 72,643. Their appeal was initially rejected by the Evora court as being out of time, but it was later admitted after the Evora Court of Appeal had delivered a judgment on 11 December 1997 setting aside the initial decision.

15. On 7 April 1997 the Evora court registry calculated the total court fees due in the applicants' case to be EUR 158,381.

16. On 24 April 1998 the Evora court decided that no compensation should yet be paid to the applicants as the court fees might well be higher than the minimum sum that might be awarded to the applicants in compensation according to the appeals lodged by the parties, BRISA having requested that the sum be fixed at EUR 72,643. The court then appointed a new arbitration committee made up of three experts appointed by the court and two appointed by the parties (one each). On 11 March 1999, by a majority, the arbitrators set the compensation at EUR 191,116. The arbitrator appointed by the applicants expressed the view that they should be paid EUR 4,040,897.

17. By an order of 25 March 1999 the court, of its own motion, requested a new expert report, restricted this time to the question of the economic potential of the quarry located on the land. Three geologists from the University of Evora were accordingly appointed as experts. They submitted their report on 9 February 2000, concluding that the maximum amount the exploitation of the quarry could be expected to yield was EUR 9,704,113.

18. By a judgment of 30 June 2000 the court dismissed both parties' appeals. Considering that the potential gain from the quarry was not to be taken into account, it fixed the compensation for the expropriation at EUR 197,236.25.

19. On 14 July 2000 the applicants lodged an appeal against that judgment with the Evora Court of Appeal.

20. In a judgment of 10 July 2003 the Court of Appeal upheld the judgment in full.

21. On 11 November 2003 the applicants appealed to the Supreme Court but, in an order dated 30 September 2004, the judge rapporteur of the Supreme Court declared the appeal inadmissible.

22. On 26 October 2004 the applicants lodged a constitutional appeal, which the Constitutional Court declared inadmissible by a summary decision on 20 December 2004.

23. On 26 January 2005 the file was transmitted to the Evora court.

#### B. Court fees

24. On 4 February 2005 the applicants received notice from the Evora court of the court fees owed for the expropriation proceedings. The sum they were expected to pay amounted to EUR 489,188.42.

25. On 22 February 2005 the applicants filed a complaint about the fees, alleging in particular that they violated the principles of fair compensation and the right of access to a court. They considered that the sum to be paid, if it was to be proportionate, should not exceed EUR 15,000. They also pointed out what they considered to be various inaccuracies and miscalculations in the court fees. They challenged the basis used before the Evora court to calculate the court tax (which they claimed should have been that stipulated in Article 18 § 2 of the Court Fees Code), as well as the legitimacy of being required to pay anything at all in respect of costs and expenses (*custas de parte*) to BRISA, which, as a State enterprise, was exempt from paying court fees.

26. On 1 April 2005, acting on information provided by the registry, the Evora court judge acknowledged the mistakes the applicants had pointed out and ordered their rectification. The amount owed was thus reduced to EUR 309,052.71 so, once the compensation awarded to the applicants had been deducted, they still owed the State EUR 111,816.46. The judge dismissed the applicants' complaint regarding the alleged violations of the principles of fair compensation and the right of access to a court.

27. The applicants appealed to the Evora Court of Appeal. In a judgment of 13 December 2005, of which they were notified on 19 December 2005, the court dismissed the appeal.

28. On 12 May 2006 the applicants lodged a constitutional appeal against that decision, alleging that the interpretation of the relevant provisions of the Court Fees Code, particularly Article 66 § 2, was contrary to the principles of fair compensation and the right of access to a court guaranteed in the Constitution. In their view, court fees should on no account exceed the sum awarded in compensation for an expropriation.

29. In a judgment of 28 March 2007 the Constitutional Court dismissed their appeal. After noting that it could only examine the constitutionality of Article 66 § 2 of the Court Fees Code, the only provision the courts below had applied, it went on to hold that the provision concerned was not contrary to Articles 20 (access to a court) and 62 § 2 (fair compensation) of the Constitution. Concerning access to a court, it pointed out that while excessively high court fees could in some circumstances be an obstacle to access to a court, this was not the case in this instance as the applicants had been required to pay only EUR 15,000, a sum it considered reasonable. On the subject of fair compensation, the Constitutional Court found that compensation for the loss suffered as a result of expropriation was quite unrelated to the matter of court fees, and that there was accordingly no reason why court fees should not exceed the sum awarded in compensation.

30. On 20 April 2007 the applicants filed a request to have that judgment rectified, claiming that the Constitutional Court had made a factual mistake, in so far as it had considered in its reasoning that the applicants owed EUR 15,000 in court fees when they were in fact expected to pay EUR 111,816.46.

31. In a judgment of 25 September 2007 the Constitutional Court acknowledged its mistake and the need to rectify the judgment in respect of Article 20 of the Constitution. It found that EUR 111,816.46 was a large enough sum to have affected the right of access to a court. It accordingly declared Article 66 § 2 of the Court Fees Code, as interpreted by the lower courts, contrary to Article 20 of the Constitution. In respect of Article 62 § 2 of the Constitution concerning fair compensation, however, it held that its earlier decision needed no rectification.

32. On 6 November 2007 the applicants, wishing to know the exact sum they owed in court fees, filed a request for clarification of the judgment of 25 September 2007.

33. In a judgment of 13 November 2007 the Constitutional Court rejected that request, considering that it was for the lower court to determine the sum to be paid.

34. In an order of 4 January 2008, the Evora court, to which the case had been referred back, decided, without giving reasons, that the fees should not exceed the compensation awarded by more than EUR 15,000.

35. On 20 February 2008 the applicants paid the outstanding sum of EUR 15,000.

C. Application no. 12849/05 to the European Court of Human Rights

36. On 7 April 2005 the applicants lodged an application (no. 12849/05) with the Court complaining about the lack of compensation in respect of the quarry. The application was rejected by a committee on 30 August 2005, as being out of time.

## II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

### A. The Constitution

37. Article 20 of the Constitution guarantees the right of access to a court. Article 62 of the Constitution guarantees the right of property and the right to fair compensation in the event of expropriation.

### B. The Code of Civil Procedure

38. The general rule governing court fees is set forth in Article 446 of the Code of Civil Procedure, under the terms of which it is in principle for the unsuccessful party to pay the court fees.

### C. The Expropriations Code

39. At the time of the expropriation in issue, the applicable Expropriations Code was that introduced by Legislative Decree no. 438/91 of 9 November 1991.

40. The expropriation procedure at the time took the following form: if no agreement could be reached between the expropriating authority and the expropriated owner, the President of the Court of Appeal with jurisdiction over the area in which the property to be expropriated was located appointed an arbitration committee to value the property. The owner could appeal against the arbitration decision before the court of first instance, and a new valuation would be ordered if necessary. The decision of the first-instance court was open to appeal before the Court of Appeal, whose decision was final (legislative precedent (assento) of the Supreme Court of 30 May 1995, binding on all courts and published in the Official Gazette of 15 May 1997).

#### D. Court fees

41. In Portugal court fees are likened to taxes. The Supreme Court considers that the obligation for litigants to pay court fees is the same as the obligation for taxpayers to pay taxes. The State, as the "active subject" of the fiscal obligation concerned, thus has the right to collect the fees; in exchange, it must give people (the "passive subjects") access to judicial services (judgment of the Supreme Court of 5 February 2004, in case no. 03B3809).

42. At the material time court fees were regulated by the Court Fees Code, as embodied in Legislative Decree no. 224-A/96, of 26 November 1996, before it was amended by Legislative Decree no. 324/2003, of 27 December 2003.

43. The relevant provisions of the Code read as follows:

##### Article 1 (Notion of court fees)

"1. Court fees shall include the court tax (taxa de justiça) and the other charges (encargos).

2. Unless otherwise prescribed by law, all proceedings are subject to court fees."

##### Article 2 (Subjective exemptions)

"1. Without prejudice to the provisions of special laws, the following shall be exempted from court fees:

a) The State and all its services and bodies, even if they have their own legal personality;

..."

##### Article 6 (Special rules)

"1. In the cases mentioned below, the value of the litigation, for the purposes of calculating court fees, shall be as follows:

...

s) in appeals concerning expropriations, the difference between the compensation for expropriation fixed by the arbitration committee and the sum claimed by (the expropriated party)...

..."

##### Article 13 (Court tax calculation scale)

"1. Without prejudice to the following provisions, procedural costs shall be taxed on the basis of the table below and calculated according to the value of the actions, applications and appeals.

...

Value up to... euros	Court tax (in euros)
149.64	29.93
299.28	39.90
498.80	49.88
784.20	59.86
997.60	69.83
1,246.99	79.81
1,496.39	89.78
1,745.79	99.76
1,995.19	109.74
2,244.59	119.71
2,493.99	129.69
2,743.39	139.66
2,992.79	149.64
3,242.19	159.62
3,491.59	169.59
3,740.98	179.57

3,990.38	189.54
4,239.78	199.52
4,489.18	209.50
4,738.58	219.47
4,987.98	229.45
5,985.57	239.42
6,983.17	249.40
7,980.77	259.37
8,978.36	269.35
9,975.96	279.33
11,472.35	299.28
12,968.75	319.23
14,465.14	339.18
15,961.53	359.13
17,457.93	379.09
18,954.32	399.04
20,450.71	418.99
21,947.11	438.14
23,443.50	458.89
24,939.89	478.85
27,433.88	498.80
29,927.87	518.75
32,421.86	538.70
34,915.85	558.65
37,409.84	578.61
39,903.83	598.56
42,397.82	618.51
44,891.81	638.46
47,385.80	658.41
49,879.79	678.37
In excess of 49,879.79	49.88 per step of 4,987.98 euros

Article 18 (Court tax in appeal courts)

"...

2. In all types of appeals against decisions pronounced in any action or application... the court tax shall be half the amount shown in the tax column in the table (in Article 13).

..."

Article 29 (Dispensation from advance and subsequent payments)

"...

2. No advance payment shall be required in expropriation proceedings..."

Article 66 (Payment of fees out of sums payable to the party concerned by order of the court)

"1. A party ordered to pay court fees who is awarded a sum of money by decision of the court may request, within the time-limit for voluntary payment, that the court fees owed be deducted from the sum awarded.

2. Court fees owed by an expropriated party shall be deducted from the compensation awarded for the expropriation."

44. The *custas de parte* (costs and expenses) are sums payable to the successful party at the end of the proceedings. Under Article 33 of the Court Fees Code as applicable at the material time, they included the sums the successful party had been obliged to spend in connection with the proceedings.

E. The new Court Fees Code

45. On 24 February 2008 a new Court Fees Code was introduced (Legislative Decree no. 34/2008). The explanatory memorandum includes the following passage:

"According to the new scale, the court tax is not calculated simply on the basis of the value in dispute. It has been found that the sum in dispute is not a decisive factor in assessing the complexity of the proceedings or in the costs generated for the legal system. The search for a better way to calculate the court tax has led to the establishment of a mixed system based on the value in dispute up to a

certain limit, with the possibility of correcting the amount where the proceedings are complex, independently of the economic value considered to be at stake."

46. Under the new system there is therefore an upper limit on the amount that can be charged in court fees. At present, for proceedings at first instance, that amount equals 60 units of account for ordinary proceedings or 90 units of account if the proceedings are particularly complex. The charge for appeals is 20 units of account. Applications made during the proceedings continue to be taxed, of course, at a rate of up to 20 units of account, depending on the type of application (see tables appended to Legislative Decree no. 34/2008 and Articles 6, 7, 8, 11, 12, 13 and 17 of that text).

### III. COMPARATIVE LAW

47. The Court undertook a comparative law study concerning the payment of court fees in a number of member States of the Council of Europe.

48. The study revealed that, generally speaking, the court fees charged vary according to the sum claimed (except in countries where fees charged are not based on the sum in dispute). The fees may represent a percentage of that sum, a lump sum, or a combination of the two. In many States where the fees charged are linked to the value of the claim, there is an upper limit on how much one party can be charged, but in some States there is no such limit.

49. In general the unsuccessful party is required to pay the costs of the other party. Where a claim is allowed only in part, most of the States covered by the study leave it to the discretion of the courts to decide who pays what fees. In some States special rules apply to expropriation proceedings. In one such State, for example, when fees are calculated as a percentage of the compensation offered, the principle is that the expropriated owner must nevertheless be repaid in full; in other words, all the costs effectively incurred by that party must be reimbursed, as he normally has a right to full reparation for the prejudice suffered.

50. In many States there is no guarantee that a complainant will not be charged costs and expenses in excess of the sum likely to be awarded in respect of his claim, especially when only a small part of the claim is allowed. No such risk exists in those States where court fees are calculated only at the end of the proceedings and based on the sum effectively awarded by the court.

### THE LAW

#### I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 1 OF PROTOCOL NO. 1 TO THE CONVENTION

51. The applicants complained that the compensation for expropriation awarded to them had ultimately been fully absorbed by the amount they had to pay to the State in court fees. They considered this to be a violation of Article 1 of Protocol No. 1, which reads as follows:

"Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties."

##### A. The Chamber judgment

52. In its judgment the Chamber noted that the lack of compensation the applicants complained of was caused by the application of the rules governing court fees, which were "contributions" within the meaning of the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1, and that this provision concerned particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property. In this case, however, the Chamber considered it more appropriate to examine the situation complained of in the light of the rule set forth in the first sentence of paragraph 1 of Article 1 of Protocol No. 1, which was a general rule guaranteeing the right to peaceful enjoyment of property. It noted that the applicants disputed neither the lawfulness of the expropriation as such nor that of the regulations governing court fees as applied to them. Nor was there anything to indicate that the impugned interference was at all arbitrary, the applicants having had the opportunity, *inter alia*, to put their arguments to the domestic courts. Unlike the Government, the Chamber considered that the applicants could not be blamed for trying, by the procedural means available to them, to persuade the court to include in the compensation figure elements they considered essential. It considered that it was not the Chamber's role to examine, generally, Portugal's method of calculating and fixing court fees, but noted that in the instant case the concrete application of that method had led to a complete lack of compensation for the expropriation of the applicants' property. It found that, in the circumstances, the compensation conditions - or more precisely the lack of compensation - had placed an excessive burden on the applicants, upsetting the fair balance which must be struck between the general interest of the community and the fundamental rights of the individual.

##### B. The Government's submissions to the Grand Chamber

53. Concerning the subject of the application, the Government pointed out that it was not the expropriation as such that the Court was required to examine. The applicants had lodged an application in that respect, but the Court had rejected it as being out of time. The only issue here was the compatibility with Article 1 of Protocol No. 1 of the sum the applicants had been expected to pay in court fees.

54. Next, turning to the Portuguese method of calculating court fees applicable at the time and that in place since 2008, the Government pointed out that the Convention did not require judicial services to be provided free of charge. It did, on the other hand, provide for the States to exercise their margin of appreciation in introducing legislation to secure the payment of "taxes" or other "contributions" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 and, according to the well-established case-law of the European

Commission of Human Rights, court fees were just such "contributions" (*Agis Antoniadis v. the United Kingdom*, no. 15434/89, Commission decision of 15 February 1990, Decisions and Reports (DR) 64, p. 237).

55. The Government criticised the Chamber judgment, considering it methodologically inappropriate and legally incorrect to confuse compensation for an expropriation and the court fees to be paid. Referring to the dissenting opinion attached to the judgment (see paragraph 5 above), the Government considered that the Chamber's conclusions confused two legally different things: "the credit and the debt, (which were) two completely separate things". The Government gave the example of a situation where a creditor lodged a claim to recover a certain sum, and the debtor filed a counter claim for a sum higher than that claimed by the creditor; if the court allowed the counterclaim, the creditor would receive nothing and, in addition, would have to pay the costs, without there being, the Government argued, any interference with the peaceful enjoyment of possessions.

56. According to the Government, the alleged violation of the applicants' rights related only to the court fees they were ordered to pay. However, those fees had been fixed in accordance with the applicable provisions of the Code of Civil Procedure and the Court Fees Code, on the one hand, and with the principle of proportionality on the other. The total amount the applicants had paid -amounting to 1.02% of the amount they had claimed- had been calculated, the Government argued, taking into account the considerable procedural activity in which they had engaged and the actual amount claimed, which had clearly been unrealistic.

### C. The Court's assessment

#### 1. Applicability of Article 1 of Protocol No. 1

57. The Court reiterates that Article 1 of Protocol No. 1 comprises three distinct rules: the first rule, set out in the first sentence of the first paragraph, is of a general nature and enunciates the principle of the peaceful enjoyment of property; the second rule, contained in the second sentence of the first paragraph, covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions; the third rule, stated in the second paragraph, recognises that the Contracting States are entitled, amongst other things, to control the use of property in accordance with the general interest. The three rules are not, however, distinct in the sense of being unconnected. The second and third rules are concerned with particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property and should therefore be construed in the light of the general principle enunciated in the first rule (see, among other authorities, *James and Others v. the United Kingdom*, 21 February 1986, § 37, Series A no. 98, which reproduces in part the analysis given by the Court in its judgment in *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* (23 September 1982, § 61, Series A no. 52), and *Depalle v. France* [GC], no. 34044/02, § 77, 29 March 2010).

58. It is not in dispute between the parties that in the instant case the situation complained of falls within the scope of that provision. The Government disagreed with the Chamber's conclusion, however, that the applicants' complaint was to be examined in the light of the general rule enunciated in the first sentence. Stressing that the expropriation as such was not in issue, they contended that the only question to be examined was whether the sum the applicants were ordered to pay in court fees was compatible with Article 1 of Protocol No. 1.

59. While it is true that there is no need for the Court to examine the expropriation as such (see paragraphs 36 and 53 above), the fact remains that it was because the applicants were deprived of their property by the State that the dispute over court fees at the origin of the present application arose. This has a definite effect on the way in which the alleged interference with the applicants' right must be analysed: the Court's case-law requires that in the event of deprivation of property in the public interest, the owners be paid compensation bearing a reasonable relation to the value of the expropriated property (see *Papachelas v. Greece* [GC], no. 31423/96, § 48, ECHR 1999 II). The Court reiterates in this connection that when it examines whether there has been a violation of the right to the peaceful enjoyment of possessions guaranteed by Article 1 of Protocol No. 1, it must look beyond appearances and investigate the realities of the situation complained of, since the Convention is intended to guarantee rights that are "practical and effective" (see *Depalle*, cited above, § 78).

60. That said, there is no denying that the applicants' complaint concerns the way in which the regulations governing court fees were applied in their case. The Government emphasised that the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 acknowledged the right of the States, in exercising their margin of appreciation, to enforce laws to secure the payment of "taxes" and other "contributions". They referred to the well-established case-law of the European Commission of Human Rights, according to which the costs to be paid in connection with judicial proceedings are "contributions" within the meaning of that provision (see *Agis Antoniadis*, cited above; see also *Aires v. Portugal*, no. 21775/93, Commission decision of 25 May 1995, DR 81, p. 48, cited in the Chamber judgment; *X. and Y. v. Austria*, no. 7909/74, Commission decision of 12 December 1978, DR 15, p. 160; and *X. v. F.R.G.*, no. 7544/76, Commission decision of 12 July 1978, DR 14, p. 60).

61. Like the Chamber, the Grand Chamber considers it necessary to confirm the decisions of the Commission to the effect that court fees are to be considered as "contributions" within the meaning of the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1. Indeed, charging litigants court fees pursues various aims, including financing the judicial system and increasing public revenue. And although collecting these fees in Portugal is not the role of the tax authorities, the obligation to pay them is clearly one of a fiscal nature (see paragraph 41 above). According to the information available to the Court, that also seems to be the case in other Council of Europe member States. So, the obligation to pay court fees -and the corresponding regulations- is covered by the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1, as the fees are "contributions" within the meaning of that provision. In the circumstances of the instant case this raises the question whether and to what extent the order to pay the court fees concerned can be considered to have amounted to an interference with the applicants' right to the peaceful enjoyment of their possessions (see, *mutatis mutandis*, *Aires*, cited above), as the money the applicants were required to pay in court fees absorbed fully the compensation awarded for the expropriation, which amounted to a "possession" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1.



62. In the light of the foregoing, the Grand Chamber considers that the applicants' complaint should be examined under Article 1 of Protocol No. 1 taken as a whole, especially as the situations envisaged in the second sentence of the first paragraph and in the second paragraph are only particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property as guaranteed by the general rule set forth in the first sentence (see *Beyeler v. Italy* [GC], no. 33202/96, § 106, ECHR 2000 I). However, this approach, made necessary by the particular circumstances of the case, does not alter the fact that court fees are "contributions" within the meaning of the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 (see paragraph 61 above).

## 2. Compliance with Article 1 of Protocol No. 1

63. The Court reiterates that to be compatible with Article 1 of Protocol No. 1 any interference with the peaceful enjoyment of possessions should be lawful and not arbitrary (see *Iatridis v. Greece* [GC], no. 31107/96, § 58, ECHR 1999-II). A "fair balance" must also be struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights (see *Sporrong and Lönnroth*, cited above, § 69).

64. This "fair balance" must exist even when States exercise their right "to enforce such laws as they deem necessary... to secure the payment of taxes or other contributions". Indeed, as the second paragraph is to be construed in the light of the general principle enunciated in the opening sentence of Article 1 of Protocol No. 1, there must also exist a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised; in other words, the Court must determine whether a fair balance has been struck between the demands of the general interest and the interest of the individuals concerned (see *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH v. the Netherlands*, 23 February 1995, § 60, Series A no. 306 B; see also *AGOSI v. the United Kingdom*, 24 October 1986, § 52, Series A no. 108).

### a) Requirement of lawfulness

65. The Grand Chamber notes that the applicants disputed neither the lawfulness of the expropriation as such, nor that of the regulations governing court fees as applied to them. The Chamber, moreover, found no indication of arbitrariness as the applicants had had the opportunity, *inter alia*, to put their arguments to the domestic courts.

66. Even without knowing the reasons behind the Evora court order of 4 January 2008 fixing the court fees at a level that exceeded the compensation awarded for the expropriation by no more than EUR 15,000, the Court considers that there is no need for it to examine this question further, bearing in mind, *inter alia*, the considerations set out below concerning the question of a "fair balance".

### b) Fair balance

67. The Court reiterates that the search for this balance is reflected in the structure of Article 1 of Protocol No. 1 as a whole, regardless of which paragraphs are concerned in each case; there must always be a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim pursued. In determining whether this requirement is met, the Court recognises that the State enjoys a wide margin of appreciation with regard both to choosing the means of enforcement and to ascertaining whether the consequences of the measures taken are justified in the general interest for the purpose of achieving the object of the interference in question. The requisite balance will not be achieved if the person concerned has had to bear an individual and excessive burden (see *Depalle*, cited above, § 83).

68. Ascertaining whether such a balance existed requires an overall examination of the various interests in issue. The Court considers that two important factors must be taken into account. First, as the Court has already pointed out, the situation complained of arose because the applicants were deprived of their property. In such situations, a "fair balance" requires the payment of a sum reasonably related to the value of the property, failing which there is an excessive interference with the individual's rights. The Court further points out that the Convention is intended to guarantee rights that are "practical and effective" rather than theoretical and illusory (see paragraph 59 above). The Court must also examine the conduct of the parties to the dispute, including the means employed by the State and their implementation (see *Beyeler*, cited above, § 114).

69. In the instant case the applicants were awarded EUR 197,236.25 in compensation for the expropriation. However, when the amount they owed in court fees was determined, they in fact received nothing. Instead, they had to pay the State an additional EUR 15,000, even after the initial sum had been substantially reduced.

70. The Grand Chamber notes that its task is not to examine in the abstract the Portuguese method of calculating and fixing court fees. As the Chamber pointed out, the States must be able to take the measures they consider necessary to protect the balanced funding of their justice systems in the general interest. In such matters, the States enjoy a wide margin of appreciation.

71. The Court must therefore consider how that method was applied in the concrete case before it. Clearly the intended outcome of Article 1 of Protocol No. 1 was not achieved here: not only were the applicants deprived of their land, but in addition they had to pay the State EUR 15,000.

72. The Government stressed that the obligation for the State to pay compensation for expropriation and the obligation for litigants to pay court fees were legally two different things. Court fees had nothing to do with expropriation proper and, as such, they had no bearing on the question of compliance with Article 1 of Protocol No. 1. The Court accepts that the legal purpose of each of the above obligations is not the same. Indeed, the Court takes this difference into account when it classifies court fees as "contributions" within the meaning of the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 (see paragraph 61 above). It notes, however, that in the present case the applicants were parties to legal proceedings against the State concerning the fixing of compensation for an expropriation carried out by the State in the exercise of its public-authority functions. The Court considers that this case is to be distinguished, when examining the

question of proportionality, from those where court fees are charged in private-law disputes. In the particular circumstances of the case it might appear paradoxical that the State should take away with one hand -in court fees- more than it has awarded with the other. In such a situation, the difference in legal nature between the obligation for the State to pay compensation for expropriation and the obligation of litigants to pay court fees does not constitute an obstacle to the overall examination of the proportionality of the impugned interference.

73. Concerning the proportionality of the interference, the Government also described the applicants' behaviour in the proceedings as reckless, contending that the sum the applicants had been required to pay was the consequence of the manifestly unrealistic sum they had claimed, and of the considerable procedural activity they had set in motion.

74. The Court notes that the applicants did indeed claim a sum well in excess of the sums suggested in the various expert reports produced in the course of the proceedings. Having regard to the relevant Portuguese legislation, of which the applicants were aware, claiming such a large sum affected the final amount of the court fees. However, the Court points out that the question was, *inter alia*, whether the potential profits from the economic exploitation of the quarry located on the property should be taken into account in the compensation for the expropriation. When the applicants put the question to the domestic courts it was given in-depth consideration, the Evora court going as far as to order a third expert report of its own motion, after the reports required by law had already been produced. While the applicants' conduct certainly contributed to the high court fees, that was not sufficient justification for the fees to be so high as to result in a total lack of compensation, particularly in a case involving expropriation.

75. As to the applicants' conduct, which the Government criticised, the Court notes that the proceedings were indeed marked by a large number of appeals and applications. It observes, however, that not all the procedural steps were attributable to the applicants, and that the conduct concerned related mainly to the determination of the court fees. The matter of the actual deprivation of property had been resolved by the Evora first-instance court and Court of Appeal, even if the Supreme Court and the Constitutional Court did deliver inadmissibility decisions in respect of appeals lodged by the applicants. What gave rise to the subsequent decisions of the Evora first-instance court and Court of Appeal and also, on three occasions, of the Constitutional Court, was the fact that the applicants challenged the quantum of the court fees they were ordered to pay by the domestic courts.

76. The Court accordingly finds that neither the applicants' conduct nor the procedural activity set in motion can justify such high court fees, having regard to the amount awarded in respect of the expropriation.

77. Lastly, the Court notes the enactment, on 24 February 2008, of the new Court Fees Code, which placed an upper limit on the sums that could be charged in court fees. If the new rules had been applied in the instant case, the court fees imposed would have been considerably lower (see paragraphs 45 and 46 above). The new rules thus seem less likely to give rise to a situation such as that which arose in the present case.

78. In view of the above, the Court considers that the applicants had to bear an excessive burden which upset the fair balance which must be struck between the general interest of the community and the fundamental rights of the individual.

79. There has accordingly been a violation of Article 1 of Protocol No. 1 EDL 1990/15007 .

### III. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION EDL 1979/3822

80. Article 41 of the Convention provides:

"If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party."

#### A. Damage

##### 1. The Chamber judgment

81. When fixing the level of compensation for the pecuniary damage sustained, the Chamber took into account the court fees the applicants had been ordered to pay. It accordingly considered it equitable to award the sum of EUR 190,000 in respect of pecuniary damage.

##### 2. The parties' submissions

82. Before the Chamber the applicants claimed EUR 197,236.25 in respect of pecuniary damage, corresponding to the compensation awarded by the Portuguese courts for the expropriation of their land. They also claimed EUR 100 in respect of non-pecuniary damage.

83. The Government had considered that the sum claimed in respect of pecuniary damage had no bearing on the subject of the application, arguing that to award such a sum would deprive the national justice system of payment for the considerable procedural activity to which the applicants' case had given rise. Concerning the claim in respect of non-pecuniary damage, the Government had left the matter to the Court's discretion.

##### 3. The Court's assessment

84. As the applicants have submitted no additional claims, the Grand Chamber will examine those made before the Chamber.

85. It reiterates in this connection that a judgment in which it finds a breach imposes on the respondent State a legal obligation to put an end to the breach and make reparation for its consequences in such a way as to restore as far as possible the situation existing

before the breach (see *Iatridis v. Greece* (just satisfaction) [GC], no. 31107/96, § 32, ECHR 2000-XI). If domestic law does not allow -or allows only partial- reparation to be made for the consequences of the breach, Article 41 empowers the Court to afford the injured party such satisfaction as it deems appropriate. The Court enjoys a certain discretion in the exercise of that power, as the adjective "just" and the phrase "if necessary" attest. Among the matters which the Court takes into account when assessing compensation are pecuniary damage, that is the loss actually suffered as a direct result of the alleged violation, and non-pecuniary damage, that is reparation for the anxiety, inconvenience and uncertainty caused by the violation. In addition, if one or more heads of damage cannot be calculated precisely or if the distinction between pecuniary and non-pecuniary damage proves difficult, the Court may decide to make a global assessment (see *Comingersoll S.A. v. Portugal* [GC], no. 35382/97, § 29, ECHR 2000 IV).

86. In the Court's opinion the situation in dispute here calls for an assessment on an equitable basis, as provided for in Article 41. In making its assessment, the Court takes into account the fact that the applicants have had to pay court fees, and have indeed already paid out EUR 15,000 under that head. It considers it reasonable to award the applicants a total of EUR 190,000 in respect of all heads of damage combined.

#### B. Costs and expenses

87. As the applicants made no claim for costs and expenses, the Court makes no award under this head.

#### C. Default interest

88. The Court considers it appropriate that the default interest should be based on the marginal lending rate of the European Central Bank, to which should be added three percentage points.

#### FOR THESE REASONS, THE COURT

1. Holds by fourteen votes to three that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1;

2. Holds by fourteen votes to three

(a) that the respondent State is to pay the applicants, within three months, EUR 190,000 (one hundred and ninety thousand euros) in respect of all heads of damage, plus any tax that may be chargeable;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

3. Dismisses unanimously the remainder of the applicants' claim for just satisfaction.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 16 November 2010.

Johan Callewaert Jean-Paul Costa

Deputy to the Registrar President

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the following separate opinions are annexed to this judgment:

(a) Joint concurring opinion of Judges Ziemele and Villiger;

(b) Joint dissenting opinion of Judges Lorenzen, Casadevall and Fura.

J.-P.C.

J.C.

#### JOINT CONCURRING OPINION OF JUDGES ZIEMELE

#### AND VILLIGER

1. We voted with the majority in this case, finding a violation of Article 1 of Protocol No. 1 on the understanding that, on the one hand, States continue to enjoy a large margin of appreciation in determining their systems of court fees and, on the other hand, that the case is rather exceptional.

2. Indeed, as the judgment makes it quite clear, the European Commission of Human Rights explained in the *Aires v. Portugal* case (no. 21775/93, Commission decision of 25 May 1995, Decisions and Reports no. 81, p. 48) that the costs of judicial proceedings are 'contributions' within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1, and the question may arise 'whether and to what extent the order to pay the court fees concerned can be considered to have amounted to an interference with the applicants' right to the peaceful enjoyment of their possessions' (paragraphs 60-61). Taking into consideration that the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 cannot be applied in isolation from the whole Article, and having regard in particular to the general principle enunciated in the first sentence, i.e., the peaceful enjoyment of possessions, the question whether the amount of court fees as determined in this particular case was disproportionate can be answered only by having due regard to all the circumstances of the case. For us, it was decisive that the dispute over the sum charged in court fees arose in the context of expropriation proceedings between a State and the applicants in which the State not only expropriated the property but also ended up paying no compensation, as the full amount awarded in compensation plus EUR 15,000 was paid by the applicants in court fees. This is not to say that from now on States cannot have systems in which court fees exceed the level of damages claimed. We do not think that this particular judgment deals with that issue. It is, however, established

case-law that expropriation requires adequate compensation (Former King of Greece and Others v. Greece [GC], no. 25701/94, § 89, ECHR 2000 XII; Platakou v. Greece, no. 38460/97, § 55, ECHR 2001), and this is something the structure of Article 1 requires the Court to take into account also when assessing claims about court fees.

3. Finally, we would note that issues of disproportionate court fees have typically been considered by the Court in the context of Article 6, as an element of access to court. Interestingly, in the present case the Portuguese Constitutional Court did consider that the court fees interfered with the applicants' access to court (paragraph 31). In our view, this also shows the disproportionate character of the court fees charged.

#### JOINT DISSENTING OPINION OF JUDGES LORENZEN, CASADEVALL AND FURA

In the present case the majority found a violation of Article 1 of Protocol No. 1. We are unable to agree with this conclusion for the following reasons:

It may be useful first to recall that the factual background of the case began with the expropriation of a piece of land belonging to the applicants. The value of the land was assessed by an arbitration committee at about EUR 178,000. As the applicants were not satisfied with the amount -mainly because it did not include compensation for the possible exploitation of a quarry located on the land- they instituted court proceedings claiming almost EUR 21,000,000. Shortly after the proceedings were initiated, they were informed by the court that the court fees would amount to a little more than EUR 158,000. During the proceedings various expert opinions were commissioned, and if the quarry was to be taken into account the expertise most favourable to the applicants concluded that the maximum amount the exploitation of the quarry could be expected to yield was some EUR 9,700,000. The expert appointed by the applicants estimated that the compensation should be fixed at approximately EUR 4,000,000. The Portuguese courts all found that the potential gain from the quarry should not be taken into account, and fixed the compensation at a little more than EUR 197,000.

The case before the Court does not concern whether the compensation was incorrectly fixed because it excluded the possible earnings from the quarry, because a complaint of a violation of Article 1 of Protocol No. 1 on that ground was rejected as being out of time (§ 35 of the judgment). The issue to be decided is solely whether the court fees the applicants had to pay -about EUR 212,000- were so excessive as to amount to a breach of the Convention.

The Court has often found that high court fees may in the particular circumstances of a case constitute a restriction to "the right to a court" in a manner contrary to Article 6 § 1 of the Convention (cf. the leading case *Kreuz v. Poland*, no. 28249/95, ECHR 2001-II, followed by many later judgments). It was also on that ground that the Portuguese Constitutional Court considered it necessary to reduce the amount of the court fees the applicants had been ordered to pay (§ 16 of the judgment). However, the applicants have never made a complaint before this Court that their right to a court under Article 6 § 1 was violated, and we can agree that it is not for the Court to examine a possible violation of that Article of its own motion.

The question whether court fees may be so excessive as to amount to a violation of Article 1 of Protocol No. 1 has not been addressed by the Court before (cf. §§ 60 and 61 of the judgment). The majority endorses the opinion of the Commission that Article 1 of Protocol No. 1 is applicable to court fees, which must be considered as contributions within the meaning of the second sentence of § 1 of that Article. In our opinion this conclusion is not obvious - at least not as a general one. It can be argued that the obligation to pay court fees is linked to the voluntary use of a public service -the court system- and that this distinguishes it from the obligation to pay taxes and various other charges. We have noted that court fees under Portuguese law are of a fiscal nature (§ 41 of the judgment), but the majority seems not to have limited the applicability of Article 1 of Protocol No 1 to situations where this is the case. The judgment leaves it open to what extent other payments for public services must similarly be considered as "contributions" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1, and thus gives rise to uncertainty about its scope. Furthermore, the judgment does not clearly indicate whether the applicability of that Article is limited to court fees in expropriation proceedings or whether such fees in all kinds of proceedings may now give rise to complaints about an interference with property rights.

However, we need not enter further into these questions as in any event - even assuming that Article 1 of Protocol No. 1 is applicable and there was an interference with the applicants' possession - there has in our opinion been no violation of that Article.

The majority accepts in principle the Government's argument that the obligation for the State to pay compensation for expropriation and the obligation for the applicants to pay court fees were legally two different things and that "court fees had nothing to do with expropriation proper and, as such, they had no bearing on the question of compliance with Article 1 of Protocol no 1" (§ 72 of the judgment). However, the majority failed, in our opinion, to draw the right conclusion from this acceptance.

It is clear from the judgment that the majority, when assessing the court fees fact that they concerned expropriation proceedings (§§ 68 and 72, for example). Like the dissenting opinion to the Chamber judgment, we find that the majority of the Grand Chamber too has confused two different things: the compensation for the expropriation and the court fees the applicants had to pay.

The Court has in its case-law so far maintained that the imposition of taxes as a general rule is for the States to decide and that only if the system or the way it has been applied in a particular case is arbitrary should the Court interfere. Similarly, the calculation of court fees must be for the States to decide and in that field they should have a large margin of appreciation. As the comparative study shows, the revenue from court fees is used for a variety of purposes, and it must in our opinion be left to each State to decide how it chooses to finance its court system, as long as it does not become a hindrance to access to court, or put an unacceptable burden on a specific category of litigants, in which case it would become discriminatory. Such situations must, however, as stated above, be assessed under Article 6 of the Convention or Article 14 combined with Article 6. This judgment can therefore be interpreted as a first step towards

abandoning a principle which has so far been followed constantly in our case-law, namely that the imposition of taxes and contributions cannot as a rule be challenged under Article 1 of Protocol No 1. In our opinion such a development is not recommendable.

In the present case it has not been argued that the Portuguese rules on court fees lacked clarity or foresee ability. Article 6 § 1.s) taken together with Article 13 of the former Court Fees Code thus gave precise guidelines on how court fees in expropriation cases were to be calculated. The applicants have not disputed that. The only reason they had to pay court fees that exceeded the compensation they had been awarded was that they claimed an exorbitant amount in the court proceedings which was not supported by any of the expert opinions commissioned. Furthermore the applicants were informed by the first-instance court at an early stage in the proceedings that the court fees would be close to the amount awarded by the arbitration committee. Their situation was in no way different from that of any other litigant claiming an amount largely exceeding what is found justified. We fail to see that litigants in expropriation proceedings should be treated more favourably than, for example, litigants claiming excessive compensation for an accident or a breach of contract - be it against the State or a private defendant.

Finally, unlike the majority, we cannot attach any importance to the fact that the Portuguese legislature later changed the system of calculation of court fees. There is no evidence that this was based on any recognition that the earlier system did not comply with Article 1 of Protocol No 1.

In conclusion, we find that there has been no violation of that Article.

VERSION OFICIAL EN FRANCÉS

## SENTENCIA

AFFAIRE PERDIGÃO c. PORTUGAL

(Requête no 24768/06)

ARRÊT

STRASBOURG

16 novembre 2010

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Perdigão c. Portugal,

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de:

Jean-Paul Costa, président,

Christos Rozakis,

Nicolas Bratza,

Peer Lorenzen,

Josep Casadevall,

Ireneu Cabral Barreto,

Karel Jungwiert,

Elisabet Fura,

Alvina Gyulumyan,

Sverre Erik Jebens,

Ján Šikuta,

Ineta Ziemele,

Mark Villiger,

Giorgio Malinverni,

George Nicolaou,

Zdravka Kalaydjieva,

Mihai Poalelungi, juges

et de Johan Callewaert, greffier adjoint de la Grande Chambre,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 17 mars et 6 octobre 2010,

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

## PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (no 24768/06) dirigée contre la République portugaise et dont deux ressortissants de cet Etat, M. João José Perdigão et Mme Maria José Queiroga Perdigão ("les requérants"), ont saisi la Cour le 19 juin 2006 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ("la Convention").

2. Les requérants sont représentés par Mes A.C. Miranda et J. Perdigão, avocats à Lisbonne. Le gouvernement portugais ("le Gouvernement") a été représenté jusqu'au 23 février 2010 par son agent, M. J. Miguel, procureur général adjoint, et à partir de cette date par Mme M.F. Carvalho, également procureur général adjoint.

3. Les requérants se plaignaient en particulier d'une violation de leur droit de propriété au motif qu'une indemnité d'expropriation qui leur avait été accordée avait en définitive été totalement absorbée par la somme mise à leur charge au titre des frais de justice.

4. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Le 24 avril 2008, la Cour a décidé de la communiquer au Gouvernement et, comme le lui permet l'article 29 § 3 de la Convention, d'en examiner conjointement la recevabilité et le fond.

5. Le 4 août 2009, statuant à la fois sur la recevabilité et le fond de la requête, une chambre de ladite section composée de Françoise Tulkens, Ireneu Cabral Barreto, Vladimiro Zagrebelsky, Danut# Jo#ien#, Dragoljub Popovi#, Andrés Sajó et I##l Karaka#, juges, et de Françoise Elens-Passos, greffière adjointe de section, a, à la majorité, déclaré la requête recevable quant aux griefs tirés de l'article 1 du Protocole no 1 et irrecevable pour le surplus. Elle a conclu, par cinq voix contre deux, à la violation de l'article 1 du Protocole no 1. Le juge Zagrebelsky a formulé une opinion dissidente, à laquelle s'est rallié le juge Sajó.

6. Le 10 décembre 2009, faisant droit à une demande de renvoi présentée par le Gouvernement, le collège de la Grande Chambre a décidé de renvoyer l'affaire devant la Grande Chambre en vertu de l'article 43 de la Convention.

7. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement. Lors des délibérations finales, Mihai Poalelungi, suppléant, a remplacé Giovanni Bonello, empêché (article 24 § 3 du règlement).

8. Le 19 janvier 2010, la Grande Chambre a décidé de ne pas tenir d'audience en l'espèce, estimant qu'elle n'en avait pas besoin pour s'acquitter des fonctions lui incombant en vertu de l'article 38 de la Convention (article 59 § 3 in fine du règlement). Les parties ont été invitées à déposer des mémoires sur le fond de l'affaire, mais seul le Gouvernement s'est prévalu de cette faculté.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Les requérants sont nés respectivement en 1932 et en 1933; ils résident à Lisbonne.

#### A. La procédure d'expropriation

10. Les requérants étaient propriétaires d'un terrain d'une superficie totale de 128 619 m<sup>2</sup> sis dans la région d'Évora. Par une ordonnance du ministre des Travaux publics publiée au Journal officiel le 11 septembre 1995, ce terrain fut exproprié en faveur de la BRISA - Auto-Estradas de Portugal S.A. (ci-après "la BRISA"), société anonyme à capitaux exclusivement publics à l'époque, en vue de la construction d'une autoroute.

11. Aucun accord n'ayant été trouvé entre les requérants et l'administration, le dossier fut soumis, en vertu de la législation applicable, au président de la cour d'appel d'Évora, lequel désigna une commission d'arbitrage chargée d'évaluer le terrain. La commission évalua ce dernier à 177 987,17 euros (EUR).

12. Par une ordonnance du 3 mars 1997, le juge du tribunal d'Évora fit notifier la décision arbitrale aux requérants.

13. Le 21 mars 1997, les requérants introduisirent un recours contre la décision arbitrale devant le tribunal d'Évora. Ils considéraient que les experts avaient sous-estimé la valeur des terres agricoles et qu'ils avaient omis d'attribuer une valeur à une carrière située sur le terrain. Ils estimaient qu'il fallait prendre en considération, aux fins de la détermination de l'indemnité d'expropriation, les bénéfices qui pourraient être tirés de l'exploitation de la carrière en cause. Ils évaluaient ainsi le montant de l'indemnité d'expropriation à 20 864 292 EUR.

14. La BRISA attaqua également la décision des arbitres, estimant excessive l'évaluation faite par ces derniers: pour elle, l'indemnité d'expropriation ne devait pas dépasser 72 643 EUR. Le juge du tribunal d'Évora rejeta ce recours pour tardiveté mais l'accepta ultérieurement, la cour d'appel d'Évora ayant rendu le 11 décembre 1997 un arrêt qui annulait sa décision initiale.

15. Le 7 avril 1997, le greffe du tribunal d'Évora évalua à 158 381 EUR le montant total des frais de justice à régler à l'issue de la procédure.

16. Le 24 avril 1998, le juge du tribunal d'Évora décida qu'aucune somme ne devait encore être versée aux requérants à titre d'indemnité d'expropriation, le montant probable des frais de justice étant supérieur au montant minimum de l'indemnité d'expropriation qui, d'après les recours déposés par les parties, pouvait être octroyé aux requérants: en effet, le recours introduit par la BRISA demandait la fixation de l'indemnité à 72 643 EUR. Le juge désigna ensuite une nouvelle commission d'arbitrage, constituée de trois experts désignés par le tribunal et de deux experts désignés par les parties, chacune ayant désigné le sien. Le 11 mars 1999, les arbitres fixèrent,

à la majorité, l'indemnité d'expropriation à 191 116 EUR. L'arbitre désigné par les requérants exprima l'avis que l'indemnité devait s'élever à 4 040 897 EUR.

17. Par une ordonnance du 25 mars 1999, le juge demanda d'office un nouveau rapport d'expertise, portant exclusivement sur le potentiel économique de la carrière existant sur le terrain. Trois géologues de l'Université d'Évora furent ainsi désignés comme experts. Le 9 février 2000, ils déposèrent leur rapport, dans lequel ils concluaient à une valeur maximale d'exploitation économique de la carrière de 9 704 113 EUR.

18. Par un jugement du 30 juin 2000, le juge rejeta le recours des requérants comme celui de la BRISA. Considérant que les bénéfices susceptibles de résulter de la carrière ne devaient pas être pris en compte, il fixa l'indemnité d'expropriation à 197 236,25 EUR.

19. Le 14 juillet 2000, les requérants firent appel de ce jugement devant la cour d'appel d'Évora.

20. Par un arrêt du 10 juillet 2003, la cour d'appel confirma le jugement en toutes ses dispositions.

21. Le 11 novembre 2003, les requérants se pourvurent en cassation, mais le juge rapporteur à la Cour suprême, par une ordonnance du 30 septembre 2004, déclara le pourvoi irrecevable.

22. Les requérants déposèrent encore, le 26 octobre 2004, un recours constitutionnel, que le Tribunal constitutionnel déclara irrecevable par une décision sommaire du 20 décembre 2004.

23. Le 26 janvier 2005, le dossier fut transmis au tribunal d'Évora.

#### B. Les frais de justice

24. Le 4 février 2005, les requérants reçurent de la part du tribunal d'Évora notification du décompte des frais de justice dus pour la procédure d'expropriation. Les frais mis à leur charge s'élevaient à 489 188,42 EUR.

25. Le 22 février 2005, les requérants déposèrent une réclamation au sujet de ce décompte, alléguant notamment une violation des principes de la juste indemnisation et du droit d'accès à un tribunal. Ils estimaient que pour rester proportionnée la somme à payer ne devait pas dépasser 15 000 EUR. Ils mentionnaient par ailleurs ce qu'ils jugeaient être des inexactitudes et erreurs de calcul dans le décompte des frais de justice. Ils contestaient ainsi la base retenue pour calculer la taxe judiciaire devant le tribunal d'Évora (qui selon eux devait être celle de l'article 18 § 2 du code des frais de justice) et la légitimité d'une condamnation à verser la moindre somme au titre des frais et dépens (custas de parte) à la BRISA, exemptée, en tant qu'organe étatique, du paiement des frais de justice.

26. Par une ordonnance du 1er avril 2005, le juge du tribunal d'Évora, à la suite d'une information obtenue du greffe, reconnut les erreurs de calcul indiquées par les requérants et ordonna la rectification du décompte. Le montant des frais fut donc réduit à 309 052,71 EUR. Après compensation des sommes dues de part et d'autre, les requérants restaient ainsi redevables envers l'Etat de la somme de 111 816,46 EUR. Le juge rejeta en outre la réclamation des intéressés quant aux violations alléguées des principes de la juste indemnisation et du droit d'accès à un tribunal.

27. Les requérants firent appel devant la cour d'appel d'Évora. Par un arrêt du 13 décembre 2005, porté à leur connaissance le 19 décembre 2005, la cour d'appel rejeta leur recours.

28. Le 12 mai 2006, les requérants introduisirent un recours constitutionnel contre cette décision, alléguant que l'interprétation des dispositions applicables du code des frais de justice, notamment de son article 66 § 2, était contraire aux principes de la juste indemnisation et du droit d'accès à un tribunal garantis par la Constitution. A leurs yeux, la somme à verser au titre des frais de justice ne devait en aucun cas être supérieure au montant de l'indemnité d'expropriation.

29. Par un arrêt du 28 mars 2007, le Tribunal constitutionnel rejeta leur recours. Après avoir observé à titre préliminaire qu'il ne pouvait examiner la constitutionnalité que de l'article 66 § 2 du code des frais de justice, seule norme appliquée par les juridictions a quo, il estima que cette disposition n'était pas contraire aux articles 20 (accès à un tribunal) et 62 § 2 (juste indemnisation) de la Constitution. S'agissant du droit d'accès à un tribunal, il souligna que, si la fixation à un niveau excessif du montant des frais de justice pouvait, dans certaines circonstances, entraver le droit d'accès à un tribunal, tel n'était pas le cas en l'espèce, les requérants ne devant selon lui payer que la somme de 15 000 EUR, qu'il considérait comme étant dans les limites du raisonnable. Concernant la juste indemnisation, le Tribunal constitutionnel estima que la question de la réparation du préjudice découlant de l'expropriation était différente de celle de l'acquiescement des frais de justice et que, par conséquent, rien ne s'opposait à ce que la somme à verser à ce dernier titre fût supérieure au montant de l'indemnité d'expropriation.

30. Le 20 avril 2007, les requérants déposèrent une demande en rectification de cet arrêt, soutenant que le Tribunal constitutionnel avait commis une erreur matérielle. Ils reprochaient en effet à la haute juridiction d'avoir considéré, aux fins de son raisonnement, qu'ils étaient redevables de la somme de 15 000 EUR au titre des frais de justice, alors qu'ils devaient en réalité verser la somme de 111 816,46 EUR.

31. Par un arrêt du 25 septembre 2007, le Tribunal constitutionnel reconnut l'erreur matérielle indiquée et la nécessité de rectifier l'arrêt pour autant que l'article 20 de la Constitution était concerné. Il considéra que la somme de 111 816,46 EUR était tellement élevée que le droit d'accès à un tribunal s'en trouvait affecté. Il déclara donc contraire à l'article 20 de la Constitution l'article 66 § 2 du code des frais de justice tel qu'interprété par les juridictions a quo. Sur la question de l'article 62 § 2 de la Constitution, concernant le principe de la juste indemnisation, il jugea en revanche que sa décision antérieure n'appelaient aucune rectification.

32. Le 6 novembre 2007, les requérants, désireux de connaître le montant exact de la somme qu'ils devaient verser au titre des frais de justice, déposèrent une demande en éclaircissement de l'arrêt du 25 septembre 2007.

33. Par un arrêt du 13 novembre 2007, le Tribunal constitutionnel rejeta la demande, soulignant qu'il incombait à la juridiction du fond de déterminer la somme en question.

34. Par une ordonnance du 4 janvier 2008, le juge du tribunal d'Évora, saisi du dossier, décida, sans préciser ses raisons, que le montant des frais ne devait pas excéder de plus de 15 000 EUR le montant de l'indemnité d'expropriation.

35. Le 20 février 2008, les requérants versèrent la somme de 15 000 EUR.

C. La requête no 12849/05 devant la Cour européenne

36. Le 7 avril 2005, les requérants introduisirent devant la Cour une requête (no 12849/05) pour se plaindre de l'absence d'indemnisation pour autant que la carrière était concernée. Cette requête fut rejetée pour tardiveté par un comité le 30 août 2005.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

### A. La Constitution

37. L'article 20 de la Constitution garantit le droit d'accès à un tribunal. L'article 62 de la Constitution garantit le droit de propriété ainsi que le droit à une juste indemnisation en cas d'expropriation.

### B. Le code de procédure civile

38. La règle générale en matière de frais de justice est établie à l'article 446 du code de procédure civile. Aux termes de cette disposition, c'est en principe la partie qui succombe qui doit régler les frais de procédure.

### C. Le code des expropriations

39. Au moment de l'expropriation litigieuse, le code des expropriations applicable était celui adopté par le décret-loi no 438/91, du 9 novembre 1991.

40. La procédure d'expropriation prévue à l'époque se déroulait de la manière suivante: à défaut d'accord entre l'entité expropriante et l'exproprié, le président de la cour d'appel ayant juridiction sur le lieu où se trouvait le bien à exproprier désignait une commission d'arbitrage chargée d'évaluer la valeur de ce dernier. L'exproprié pouvait saisir le tribunal de première instance d'un recours contre la décision arbitrale, une nouvelle expertise du bien ayant lieu si nécessaire. Il pouvait faire appel de la décision du tribunal de première instance, la cour d'appel statuant de manière définitive (arrêt de règlement (assento) de la Cour suprême du 30 mai 1995 fixant jurisprudence obligatoire pour toutes les juridictions et publié au Journal officiel le 15 mai 1997).

### D. Les frais de justice

41. Au Portugal, l'obligation de payer des frais de justice revêt une nature fiscale. La Cour suprême estime en effet que cette obligation pour les justiciables équivaut à celle pour les contribuables de payer des taxes. L'Etat est ainsi en droit de percevoir ces sommes en tant que "sujet actif" de l'obligation fiscale en cause: il doit en contrepartie fournir aux individus -les "sujets passifs" de l'obligation fiscale- l'accès aux services de justice (arrêt de la Cour suprême du 5 février 2004 rendu dans la procédure no 03B3809).

42. A l'époque des faits, cette matière était régie par le code des frais de justice, adopté par le décret-loi no 224-A/96, du 26 novembre 1996, dans sa rédaction applicable avant les amendements apportés à ce texte par le décret-loi no 324/2003, du 27 décembre 2003.

43. Les dispositions pertinentes de ce code se lisaient comme suit:

Article 1er (Notion de frais de justice)

"1. Les frais de justice comprennent la taxe judiciaire (taxa de justiça) et les autres frais (encargos).

2. Sauf disposition contraire de la loi, toutes les procédures sont assujetties aux frais de justice."

Article 2 (Exemptions subjectives)

"1. Sans préjudice des dispositions de lois spéciales, sont seuls exemptés du paiement des frais de justice:

a) l'Etat et tous ses services et organes, quand bien même ils disposeraient d'une personnalité juridique propre;

(...)"

Article 6 (Règles particulières)

"1. Dans les cas mentionnés ci-après, la valeur du litige, aux fins du calcul des frais de justice, est la suivante:

(...)

s) dans les recours portant sur des expropriations, la différence entre l'indemnité d'expropriation, telle que fixée par la commission d'arbitrage, et le montant demandé par (l'exproprié) (...)

(...)"



Article 13 (Base de calcul de la taxe judiciaire)

"1. Sans préjudice des dispositions suivantes, les frais de procédure sont fixés sur la base du tableau ci-dessous et calculés sur la valeur des actions, des mesures incidentes et des recours.

(...)

Valeur jusqu'à.. euros	Montant de la taxe judiciaire (en euros)
149,64	29,93
299,28	39,90
498,80	49,88
784,20	59,86
997,60	69,83
1246,99	79,81
1496,39	89,78
1745,79	99,76
1995,19	109,74
2244,59	119,71
2493,99	129,69
2743,39	139,66
2992,79	149,64
3242,19	159,62
3491,59	169,59
3740, 98	179,57
3990,38	189,54
4239,78	199,52
4489,18	209,50
4738,58	219,47
4987,98	229,45
5985,57	239,42
6983,17	249,40
7980,77	259,37
8978,36	269,35
9975,96	279,33
11472,35	299,28
12968,75	319,23
14465,14	339,18
15961,53	359,13
17457,93	379,09
18954,32	399,04
20450,71	418,99
21947,11	438,14
23443,50	458,89
24939,89	478,85
27433,88	498,80
29927,87	518,75
32421,86	538,70
34915,85	558,65
37409,84	578,61
39903,83	598,56
42397,82	618,51
44891,81	638,46
47385,80	658,41
49 879,79	678,37
au-delà de 49879,79	49,88 pour chaque tranche de 4987,98 euros

Article 18 (Taxe judiciaire devant les juridictions de recours)

"(...)

2. Dans les recours, pourvois et appels contre des décisions rendues dans toute action ou mesure incidente (...) la taxe judiciaire correspond à la moitié des valeurs du tableau (de l'article 13).

"(...)"

Article 29 (Dispense du paiement de l'avance sur frais et des paiements subséquents)

"(...)

2. Il n'y a pas lieu d'avancer de frais dans les procédures d'expropriation (...)"

Article 66 (Paiement des frais sur des sommes à verser au débiteur sur ordre du tribunal)

"1. Le débiteur de frais de justice bénéficiaire d'une décision du tribunal qui lui octroie une somme d'argent peut demander, dans le délai prévu pour le paiement volontaire, que l'on déduise de cette somme le montant des frais à payer.

2. Les frais de justice dus par un exproprié sont à déduire du montant de l'indemnité d'expropriation."

44. Les *custas de parte* (frais et dépens) sont des sommes auxquelles la partie qui l'emporte a droit à l'issue du procès. Aux termes de l'article 33 du code des frais de justice tel qu'il était applicable à l'époque pertinente, ils comprenaient les sommes que la partie en question était obligée de dépenser à raison de la conduite de la procédure.

E. Le nouveau code des frais de justice

45. Le 24 février 2008, le Gouvernement a adopté un nouveau code des frais de justice (décret-loi no 34/2008). L'exposé des motifs de ce texte comporte notamment le passage suivant:

"D'après les nouveaux barèmes, le montant de la taxe judiciaire n'est pas fixé sur la base d'une simple correspondance avec la valeur du litige. On a constaté que la valeur du litige n'est pas un élément décisif dans l'appréciation de la complexité de la procédure et dans la génération de frais grevant les systèmes judiciaires. C'est ainsi que la recherche d'une amélioration dans la fixation de la taxe judiciaire a abouti à l'établissement d'un système mixte fondé sur la valeur du litige jusqu'à une certaine limite, avec possibilité de correction du montant dans le cas de procédures complexes, indépendamment de la valeur économique donnée au litige."

46. Dans le nouveau système introduit par cette législation, il y a donc un montant maximum pouvant être réclamé au titre des frais de justice. S'agissant des procédures se déroulant devant les tribunaux de première instance, les montants correspondent, à l'heure actuelle, à 60 unités de compte pour les procédures normales et à 90 unités de compte pour les procédures particulièrement complexes. Les recours et appels sont taxés à 20 unités de compte. Bien entendu, les mesures incidentes continuent d'être taxées, le montant des frais de procédure pouvant aller jusqu'à 20 unités de compte en fonction de la mesure incidente en cause (voir les tableaux annexés au décret-loi no 34/2008 et les articles 6, 7, 8, 11, 12, 13 et 17 de ce texte).

### III. LE DROIT COMPARÉ

47. La Cour a procédé à une étude de droit comparé concernant le paiement des frais de justice dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe.

48. Il ressort de cette étude que, d'une manière générale, le montant des frais de justice varie en fonction de la valeur du litige (sauf dans les Etats où le montant des frais à acquitter n'est pas fonction de la somme en jeu). Les frais peuvent représenter un pourcentage de cette valeur, une somme fixe ou une combinaison des deux méthodes. Les lois de nombreux Etats où l'ampleur des frais est liée à la valeur de la prétention plafonnent le montant des dépens pouvant être mis à la charge d'une partie; toutefois, dans d'autres Etats aucun plafond n'est fixé.

49. D'une manière générale c'est à la partie qui succombe de payer les frais de la partie qui l'emporte. Pour les cas où une prétention n'est accueillie qu'en partie, la plupart des Etats objet de l'étude laissent au pouvoir d'appréciation discrétionnaire du tribunal la décision quant aux frais. Dans certains Etats, des règles particulières s'appliquent aux affaires d'expropriation. Dans l'un des Etats concernés, par exemple, lorsque les frais sont calculés sous la forme d'un pourcentage de l'indemnité offerte, le principe est que l'individu exproprié doit néanmoins être remboursé intégralement, c'est à dire de tous les frais réellement engagés par lui, puisqu'il a droit normalement à une réparation intégrale de son préjudice.

50. Dans de nombreux Etats, il n'est pas exclu qu'un demandeur risque d'avoir à payer au titre des dépens et d'autres frais une somme supérieure à celle susceptible de lui être accordée au titre de sa prétention, notamment lorsqu'une petite partie seulement de celle-ci est accueillie. Un tel risque n'existe pas dans les Etats où les frais ne sont calculés qu'à l'issue de la procédure et sur la base de la somme effectivement allouée par le tribunal.

### EN DROIT

#### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE No 1

51. Les requérants se plaignent du fait que l'indemnité d'expropriation qui leur avait été accordée a en définitive été totalement absorbée par la somme qu'ils ont dû verser à l'Etat au titre des frais de justice. Ils y voient une violation de l'article 1 du Protocole no 1, ainsi libellé:

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

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

#### A. L'arrêt de la Chambre

52. Dans son arrêt, la Chambre a indiqué que l'absence d'indemnisation dénoncée par les requérants était le résultat de l'application de la réglementation relative aux frais de justice, que ceux-ci étaient des "contributions", au sens du second paragraphe de l'article 1 du Protocole no 1, et que cette disposition visait des cas particuliers d'atteinte au droit au respect des biens. En l'espèce toutefois, la Chambre a considéré que la situation incriminée devait être examinée à la lumière de la norme figurant dans la première phrase du premier paragraphe de l'article 1 du Protocole no 1, qui revêt un caractère général et énonce le principe du respect des biens. Elle a relevé que les requérants ne contestaient pas la légalité de l'expropriation en tant que telle, ni celle de la réglementation portant sur les frais de justice qui leur avait été appliquée, précisant que rien n'indiquait par ailleurs que l'ingérence litigieuse ait revêtu un caractère arbitraire, dès lors notamment que les requérants avaient pu soumettre leurs arguments aux juridictions nationales. A la différence du Gouvernement, la Chambre a estimé que l'on ne pouvait faire grief aux requérants d'avoir essayé par les moyens procéduraux à leur disposition de convaincre le tribunal d'inclure dans l'indemnité d'expropriation des éléments qui étaient à leur avis essentiels. Elle a jugé qu'il ne lui appartenait pas d'examiner de manière générale le système portugais relatif à la détermination et à la fixation des frais de justice, mais a constaté qu'en l'espèce l'application concrète de ce système avait conduit à une absence totale de dédommagement des requérants pour l'expropriation de leurs biens. Elle a dès lors conclu que les conditions d'indemnisation -ou plus précisément l'absence d'indemnisation- avaient imposé aux requérants une charge excessive, propre à rompre le juste équilibre devant régner entre l'intérêt général de la communauté et les droits fondamentaux de l'individu.

#### B. Thèse du Gouvernement devant la Grande Chambre

53. Le Gouvernement fait remarquer, à propos de l'objet de la requête, que l'expropriation en tant que telle n'est pas soumise à l'examen de la Cour. Il souligne que les requérants ont bien introduit une requête à cet égard, mais que la Cour l'a rejetée pour tardiveté. Seule serait donc ici en cause la compatibilité avec l'article 1 du Protocole no 1 du montant réclamé aux requérants au titre des frais de justice.

54. Examinant ensuite le système portugais de paiement des frais de justice qui était applicable à l'époque et celui en vigueur depuis 2008, le Gouvernement fait observer que la Convention n'impose pas la gratuité des services de la justice. Elle prévoit en revanche le droit pour les Etats de mettre en vigueur, dans l'exercice de leur marge d'appréciation, des lois visant à assurer le paiement des "impôts" et d'autres "contributions" au sens de l'article 1 du Protocole no 1, étant entendu qu'en vertu d'une jurisprudence ancienne et bien établie de la Commission européenne des droits de l'homme, les frais de justice s'analyseraient en pareilles "contributions" (Agis Antoniadis c. Royaume-Uni, no 15434/89, décision de la Commission du 15 février 1990, Décisions et rapports (DR) 64, p. 237).

55. Le Gouvernement critique l'arrêt de la Chambre, estimant qu'il est méthodologiquement inapproprié et juridiquement incorrect de confondre l'indemnité d'expropriation et la somme à payer à la suite d'une condamnation aux frais de justice. Se référant à l'opinion dissidente jointe à l'arrêt (voir paragraphe 5 ci-dessus), le Gouvernement considère que les conclusions de la chambre sont le fruit d'un "amalgame fallacieux" entre deux situations distinctes du point de vue juridique, qui aboutit à mélanger "deux titres, l'un de crédit et l'autre de débit, qui sont (...) indépendants l'un de l'autre". Le Gouvernement donne à titre d'exemple la situation dans laquelle un créancier saisit un tribunal aux fins d'obtenir le recouvrement d'une certaine somme, le débiteur lui opposant une demande reconventionnelle supérieure au montant de la prétention du créancier; si le tribunal fait droit à la demande reconventionnelle, le créancier ne reçoit aucune somme et il doit de surcroît payer des frais, sans que l'on puisse y voir, de l'avis du Gouvernement, une quelconque atteinte au droit au respect des biens.

56. Pour le Gouvernement, l'atteinte alléguée aux droits des requérants découlerait uniquement de la condamnation des intéressés au paiement des frais de justice. Or ces derniers auraient été fixés dans le respect des dispositions applicables du code de procédure civile et du code des frais de justice, d'une part, et du principe de proportionnalité, d'autre part. La somme totale payée par les requérants - qui correspondrait à 1,02% du montant de leur prétention- aurait en effet été fixée compte tenu de l'intense activité procédurale dont ils auraient fait preuve et du montant même auquel ils prétendaient, lequel s'écartait manifestement de la réalité.

#### C. Appréciation de la Cour

##### 1. Sur l'applicabilité de l'article 1 du Protocole no 1

57. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole no 1 contient trois normes distinctes: la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteinte au droit de propriété; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (voir, entre autres, James et autres c. Royaume-Uni, 21 février 1986, § 37, série A no 98, qui reprend en partie les termes de l'analyse développée par la Cour dans son arrêt Spornong et Lönnroth c. Suède (23 septembre 1982, § 61, série A no 52), et Depalle c. France [GC], no 34044/02, § 77, 29 mars 2010).

58. En l'espèce, les parties ne contestent pas que la situation litigieuse relève du champ d'application de cette disposition. En revanche, le Gouvernement est en désaccord avec la conclusion de la chambre selon laquelle il fallait examiner le grief des requérants à la lumière de la norme générale énoncée dans la première phrase. Soulignant que l'expropriation en tant que telle ne fait pas partie de l'objet du litige, il estime que seule est ici en cause la question de la compatibilité avec l'article 1 du Protocole no 1 du montant réclamé aux requérants au titre des frais de justice.

59. En l'occurrence, s'il est vrai que la Cour n'a pas à examiner l'expropriation en tant que telle (paragraphe 36 et 53 ci-dessus), il n'en demeure pas moins que c'est la privation de propriété subie par les requérants en faveur de l'Etat qui a donné lieu au litige sur les frais de justice et qui se trouve ainsi à l'origine de la présente requête. Ce constat a une incidence certaine sur la manière dont l'atteinte alléguée au droit des requérants doit être analysée, la jurisprudence de la Cour exigeant, dans les cas de privation de propriété pour cause d'utilité publique, le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien en question (Papachelas c. Grèce [GC], no 31423/96, § 48, CEDH 1999 II). La Cour rappelle à cet égard que lorsqu'elle examine s'il y a eu ou non atteinte au droit au respect des biens protégé par l'article 1 du Protocole no 1, il lui faut regarder au-delà des apparences et analyser les réalités de la situation litigieuse, la Convention visant à protéger des droits "concrets et effectifs" (Depalle, précité, § 78).

60. Cela étant, il est indéniable que le grief des requérants porte sur l'application faite en leur cause de la réglementation relative aux frais de justice. Le Gouvernement souligne à cet égard que le deuxième alinéa de l'article 1 du Protocole no 1 prévoit le droit pour les Etats de mettre en vigueur, dans l'exercice de leur marge d'appréciation, des lois visant à assurer le paiement des "impôts" et d'autres "contributions". Il se réfère à la jurisprudence traditionnelle de la Commission européenne des droits de l'homme selon laquelle les frais de justice à verser dans le cadre d'une procédure judiciaire sont des "contributions" au sens de cette disposition (voir Agis Antoniadis, précitée; voir également Aires c. Portugal, no 21775/93, décision de la Commission du 25 mai 1995, DR 81, p. 48, citée dans l'arrêt de la chambre; X. et Y. c. Autriche, no 7909/74, décision de la Commission du 12 décembre 1978, DR 15, p. 160; X. c. R.F.A., no 7544/76, décision de la Commission du 12 juillet 1978, DR 14, p. 60).

61. La Grande Chambre estime, à l'instar de la Chambre, qu'il y a lieu de confirmer les décisions de la Commission quant à la nature de "contributions", au sens du deuxième alinéa de l'article 1 du Protocole no 1, qui doit être reconnue aux frais de justice. En effet, l'imposition de frais de justice aux justiciables poursuit, entre autres, les buts d'assurer le financement du système judiciaire et l'alimentation du Trésor public. Au demeurant, si au Portugal le recouvrement de ces frais n'incombe pas aux autorités fiscales, il est clair que l'obligation de les payer revêt néanmoins une nature fiscale (paragraphe 41 ci-dessus). D'après les informations dont la Cour dispose, cela semble d'ailleurs être le cas dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe. Bref, l'obligation de payer des frais de justice -et la réglementation y relative- relève du deuxième alinéa de l'article 1 du Protocole no 1, ces frais étant des "contributions" au sens de cette disposition. Dans les circonstances de l'espèce, la question se pose donc de savoir si et dans quelle mesure la condamnation des requérants au paiement des frais de justice en question peut s'analyser en une ingérence dans le droit de ces derniers au respect de leurs biens (voir, mutatis mutandis, Aires précitée). En effet, la somme d'argent que les requérants ont dû verser au titre des frais de justice a totalement absorbé l'indemnité d'expropriation, laquelle s'analyse en un "bien" au sens de l'article 1 du Protocole no 1.

62. Compte tenu de ce qui précède, la Grande Chambre estime indiqué d'examiner le grief des requérants sur le terrain de l'article 1 du Protocole no 1 pris dans son ensemble et ce d'autant plus que les situations visées dans la seconde phrase du premier alinéa et au second alinéa ne constituent que des cas particuliers d'atteinte au droit au respect des biens garanti par la norme générale énoncée dans la première phrase (Beyeler c. Italie [GC], no 33202/96, § 106, CEDH 2000-I). Dictée par les circonstances particulières du cas d'espèce, cette approche ne met cependant pas en cause le fait que les frais de justice sont des "contributions" au sens du deuxième alinéa de l'article 1 du Protocole no 1 (paragraphe 61 ci-dessus).

## 2. Sur l'observation de l'article 1 du Protocole no 1

63. La Cour rappelle que, pour être compatible avec l'article 1 du Protocole no 1, une atteinte au droit d'une personne au respect de ses biens doit d'abord respecter le principe de la légalité et ne pas revêtir un caractère arbitraire (Iatridis c. Grèce [GC], no 31107/96, § 58, CEDH 1999-II). Elle doit également ménager un "juste équilibre" entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (Sporrong et Lönnroth, précité, § 69).

64. Un tel "juste équilibre" doit exister même lorsqu'il s'agit du droit qu'ont les Etats de "mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour (...) assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions". En effet, comme le second alinéa doit s'interpréter à la lumière du principe général énoncé au début de l'article 1 du Protocole no 1, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé; en d'autres termes, il incombe à la Cour de rechercher si l'équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général et l'intérêt des individus concernés (Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas, 23 février 1995, § 60, série A no 306 B; voir également AGOSI c. Royaume-Uni, 24 octobre 1986, § 52, série A no 108).

### a) Principe de légalité

65. La Grande Chambre observe que les requérants ne contestent ni la légalité de l'expropriation en tant que telle ni celle de la réglementation portant sur les frais de justice qui leur a été appliquée. La Chambre n'a, quant à elle, décelé aucun indice d'arbitraire, eu égard notamment au fait que les requérants ont pu soumettre leurs arguments aux juridictions nationales.

66. Même si l'on ne connaît pas les raisons pour lesquelles le juge du tribunal d'Évora a fixé, en date du 4 janvier 2008, les frais de justice à un montant dépassant de 15 000 EUR au plus celui de l'indemnité d'expropriation, la Cour s'estime dispensée d'examiner plus avant cette question, compte tenu notamment des considérations formulées ci-après sur la question du respect ou non du "juste équilibre".

## b) Juste équilibre

67. La Cour rappelle que la recherche de cet équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 du Protocole no 1 tout entier, indépendamment des alinéas en jeu dans chaque affaire; il doit toujours exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. En contrôlant le respect de cette exigence, la Cour reconnaît à l'Etat une large marge d'appréciation tant pour choisir les modalités de mise en œuvre des mesures en cause que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre l'objectif de l'ingérence dénoncée. Cet équilibre est rompu si la personne concernée a eu à subir une charge spéciale et exorbitante (Depalle, précité, § 83).

68. La vérification de l'existence d'un tel équilibre exige un examen global des différents intérêts en cause. La Cour estime qu'il convient de procéder à un tel examen en ayant égard à deux éléments importants. D'abord, comme la Cour l'a déjà rappelé, à l'origine de la situation litigieuse se trouve la privation de propriété des requérants. Dans de telles situations, le "juste équilibre" exige le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, sans quoi il y aurait une atteinte excessive aux droits des particuliers. Ensuite, la Cour rappelle que la Convention vise à protéger des droits non pas théoriques et illusoire mais "concrets et effectifs" (paragraphe 59 ci-dessus). Par ailleurs, la Cour doit également examiner le comportement des parties au litige, y compris les moyens employés par l'Etat et leur mise en œuvre (Beyeler, précité, § 114).

69. En l'espèce, les requérants se sont vu allouer une indemnité d'expropriation, d'un montant de 197 236,25 EUR. Toutefois, à la suite de la détermination de la somme qu'ils devaient verser au titre des frais de justice, ils n'ont en réalité rien perçu. Bien plus, ils ont dû verser à l'Etat un solde de 15 000 EUR, même après que le montant fixé initialement eut été sensiblement réduit.

70. La Grande Chambre observe qu'elle n'a pas à examiner dans l'abstrait le système portugais relatif à la détermination et à la fixation des frais de justice. Comme la Chambre l'a relevé, les Etats doivent pouvoir prendre les mesures qu'ils estiment nécessaires pour protéger l'intérêt général d'un financement équilibré des systèmes de justice. Dans ce domaine, les Etats contractants jouissent d'une large marge d'appréciation.

71. La Cour doit ainsi examiner l'application qui a été faite de ce système au cas concret dont elle se trouve saisie. A cet égard, force lui est de constater que le résultat auquel tend l'article 1 du Protocole no 1 n'a pas été atteint: non seulement les requérants ont été dépossédés de leur terrain, mais ils ont dû en outre verser 15 000 EUR à l'Etat.

72. Le Gouvernement insiste sur la différence de nature juridique qu'il y a selon lui entre l'obligation pour l'Etat de verser une indemnité d'expropriation et l'obligation pour le justiciable d'acquitter des frais de justice. Cette dernière ne relèverait pas du champ de l'expropriation proprement dite et, dès lors, n'aurait aucune incidence sur la question du respect de l'article 1 du Protocole no 1. La Cour admet que les finalités juridiques poursuivies par chacune de ces obligations ne sont en effet pas identiques; elle tient d'ailleurs compte de cette différence lorsqu'elle qualifie les frais de justice de "contributions" au sens du deuxième alinéa de l'article 1 du Protocole no 1 (paragraphe 61 ci-dessus). Elle constate cependant qu'en l'espèce, les requérants étaient parties à un litige judiciaire qui les opposait à l'Etat et qui concernait la détermination du montant d'une indemnité d'expropriation, à la suite d'un acte accompli par l'Etat dans l'exercice de ses pouvoirs de puissance publique. Aux yeux de la Cour, ce cas est à distinguer, aux fins d'un examen de proportionnalité, de celui dans lequel des frais de justice sont imposés dans le cadre d'un litige de droit privé. Dans les circonstances particulières de l'espèce, il peut en effet sembler paradoxal que l'Etat reprenne d'une main -au moyen des frais de justice- plus que ce qu'il a accordé de l'autre. Aussi, dans une telle situation la différence de nature juridique entre l'obligation pour l'Etat de verser une indemnité d'expropriation et l'obligation pour le justiciable d'acquitter des frais de justice ne fait-elle pas obstacle à un examen global de la proportionnalité de l'ingérence dénoncée.

73. Le Gouvernement souligne également, sous l'angle de la proportionnalité de l'ingérence, le comportement, qu'il qualifie de téméraire, adopté par les requérants pendant la procédure. D'après lui, l'ampleur de la somme totale payée par les intéressés est la conséquence de la réclamation par eux d'un montant manifestement non conforme à la réalité ainsi que de l'intense activité procédurale qu'ils ont déployée.

74. La Cour constate que les requérants ont en effet demandé un montant bien supérieur à tous ceux qui ont été indiqués dans les différents rapports d'expertise produits tout au long de la procédure. Compte tenu de la législation portugaise en la matière, qui était connue des requérants, la fixation à ce niveau de la somme demandée a eu une influence sur le montant final des frais de justice. Toutefois, la Cour rappelle qu'il s'agissait notamment de savoir si les bénéficiaires susceptibles d'être tirés d'une éventuelle exploitation économique de la carrière sise sur le terrain devaient ou non être inclus dans l'indemnité d'expropriation. Saisies de la question par les requérants, les juridictions internes l'ont discutée de manière approfondie, le tribunal d'Évora allant même jusqu'à demander d'office une troisième expertise, alors que celles exigées par la loi avaient déjà été effectuées. Le comportement des requérants, s'il a certainement contribué au montant élevé des frais de justice, n'est pas en soi une raison suffisante pouvant justifier que la somme à acquitter au titre des frais de justice ait été fixée à un niveau tel qu'il en est résulté une absence totale de dédommagement, alors qu'une expropriation était en cause.

75. Quant au comportement, critiqué par le Gouvernement, que les requérants ont adopté, la Cour constate que l'action litigieuse a en effet connu un nombre élevé de recours et d'incidents de procédure. Elle observe cependant, au-delà du fait que ces incidents de procédure n'ont pas tous été provoqués par les requérants, que le comportement en cause a porté surtout sur les questions liées à la détermination du montant des frais de justice. En effet, la question de la privation de propriété en tant que telle a été résolue par le tribunal et la cour d'appel d'Évora, même si la Cour suprême et le Tribunal constitutionnel, saisis par les requérants, eurent également à rendre des décisions d'irrecevabilité. C'est en réalité la contestation par les requérants du montant demandé au titre des frais de justice

par les juridictions internes qui a donné lieu à des décisions subséquentes du tribunal et de la cour d'appel d'Évora ainsi que, à trois reprises, du Tribunal constitutionnel.

76. La Cour en conclut que ni le comportement des requérants ni l'activité procédurale déployée en l'espèce ne peuvent justifier une somme aussi élevée au titre des frais de justice si l'on tient compte du montant fixé au titre de l'indemnité d'expropriation.

77. Enfin, la Cour note l'adoption, le 24 février 2008, du nouveau code des frais de justice, qui a plafonné les montants pouvant être réclamés au titre de ces frais. Si la nouvelle réglementation avait été appliquée au cas d'espèce, les frais de justice imposés auraient été d'un montant considérablement inférieur (paragraphe 45 et 46 ci-dessus). La réglementation actuelle semble ainsi moins susceptible de donner lieu à des situations comme celle du cas d'espèce.

78. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que les requérants ont eu à supporter une charge exorbitante qui a rompu le juste équilibre devant régner entre l'intérêt général de la communauté et les droits fondamentaux de l'individu.

79. Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole no 1.

### III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

80. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

"Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable."

#### A. Dommage

##### 1. L'arrêt de la Chambre

81. La Chambre a tenu compte, pour fixer le niveau de la réparation pour le préjudice matériel, de l'obligation pour les requérants d'acquiescer des frais de justice. Elle a ainsi jugé équitable de leur accorder la somme de 190 000 EUR à ce titre.

##### 2. Les positions des parties

82. Devant la Chambre, les requérants avaient demandé pour préjudice matériel la somme de 197 236,25 EUR, correspondant au montant de l'indemnité d'expropriation fixé par les juridictions portugaises. Ils avaient par ailleurs demandé 100 EUR pour préjudice moral.

83. Le Gouvernement avait estimé que la somme sollicitée par les requérants pour préjudice matériel ne présentait aucun lien avec l'objet de la requête. Il avait fait valoir que l'octroi d'une telle somme laisserait sans remboursement le système de justice national, alors même que la cause des requérants avait donné lieu à une activité procédurale intense. Quant à la somme demandée pour dommage moral, il s'en était remis à la sagesse de la Cour.

##### 3. Appréciation de la Cour

84. Les requérants n'ayant présenté aucune demande supplémentaire, la Grande Chambre examinera les prétentions formulées par eux devant la Chambre.

85. Elle rappelle à cet égard qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation juridique de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci (Iatridis c. Grèce (satisfaction équitable) [GC], no 31107/96, § 32, CEDH 2000-XI). Si le droit national ne permet pas ou ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de la violation, l'article 41 habilite la Cour à accorder, s'il y a lieu, à la partie lésée la satisfaction qui lui semble appropriée. Dans l'exercice de ce pouvoir, elle dispose d'une certaine latitude; l'adjectif "équitable" et le membre de phrase "s'il y a lieu" en témoignent. Parmi les éléments pris en considération par la Cour, lorsqu'elle statue en la matière, figurent le dommage matériel, c'est-à-dire les pertes effectivement subies en conséquence directe de la violation alléguée, et le dommage moral, c'est-à-dire la réparation de l'état d'angoisse, des désagréments et des incertitudes résultant de cette violation. En outre, là où les divers éléments constituant le préjudice ne se prêtent pas à un calcul exact ou là où la distinction entre dommage matériel et dommage moral se révèle difficile, la Cour peut être amenée à les examiner globalement (Comingersoll S.A. c. Portugal [GC], no 35382/97, § 29, CEDH 2000 IV).

86. La situation litigieuse appelle, de l'avis de la Cour, la fixation d'un montant en équité, comme le permet l'article 41. A cet égard, la Cour tient compte du fait que les requérants ont déjà dû s'acquiescer des frais de justice, une somme de 15 000 EUR ayant déjà été versée à ce titre. Elle juge raisonnable d'allouer aux requérants la somme de 190 000 EUR, tous préjudices confondus.

#### B. Frais et dépens

87. Les requérants n'ayant pas demandé le remboursement de leurs frais et dépens, il n'y a pas lieu de leur accorder une somme à ce titre.

#### C. Intérêts moratoires

88. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. Dit, par quatorze voix contre trois, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole no 1;

2. Dit, par quatorze voix contre trois,

a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois, la somme de 190 000 EUR (cent quatre-vingt-dix mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, tous préjudices confondus;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage;

3. Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 16 novembre 2010.

Johan Callewaert Jean-Paul Costa

Adjoint au greffier Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes:

- opinion concordante commune aux juges Ziemele et Villiger;

- opinion dissidente commune aux juges Lorenzen, Casadevall et Fura.

J.-P.C.

J.C.

#### OPINION CONCORDANTE COMMUNE AUX JUGES ZIEMELE ET VILLIGER

(Traduction)

1. Nous avons voté avec la majorité pour le constat en l'espèce d'une violation de l'article 1 du Protocole no 1, étant entendu, d'une part, que les Etats continuent de jouir d'une ample marge d'appréciation pour définir leurs systèmes de frais de justice et, d'autre part, que l'affaire revêt un caractère plutôt exceptionnel.

2. De fait, comme l'arrêt le précise, la Commission européenne des droits de l'homme avait déjà estimé dans l'affaire Aires c. Portugal (no 21775/93, décision de la Commission du 25 mai 1995, Décisions et rapports 81, p. 48) que les frais à acquitter dans le cadre des procédures judiciaires étaient des "contributions" au sens de l'article 1 du Protocole no 1, et la question peut se poser de savoir "si et dans quelle mesure la condamnation des requérants au paiement des frais de justice en question peut s'analyser en une ingérence dans le droit de ces derniers au respect de leurs biens" (paragraphe 60-61 de l'arrêt). Dès lors que le second paragraphe de l'article 1 du Protocole no 1 ne peut s'appliquer isolément de l'article dans sa globalité, et eu égard notamment au principe général du respect des biens énoncé dans la première phrase du premier paragraphe, on ne peut répondre à la question de savoir si le montant des frais de justice imposé en l'espèce était ou non disproportionné qu'en tenant compte de l'ensemble des circonstances de la cause. Pour nous, il est déterminant que le litige relatif à la somme réclamée au titre des frais de justice en l'espèce tire son origine d'une procédure d'expropriation entre l'Etat et les requérants, dans le cadre de laquelle l'Etat a privé ces derniers d'un bien sans devoir en définitive leur verser la moindre compensation, les intéressés ayant été contraints d'acquitter au titre des frais de justice une somme correspondant à la totalité de l'indemnité qui leur avait été accordée plus 15 000 EUR. Cela ne signifie pas qu'il soit désormais interdit aux Etats de se doter de systèmes dans lesquels les frais de justice pourraient excéder le montant des dommages-intérêts réclamés. A notre sens, le présent arrêt ne traite pas de cette question. Il est toutefois de jurisprudence constante qu'une expropriation requiert une indemnisation adéquate (Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce [GC], no 25701/94, § 89, CEDH 2000 XII; Platakou c. Grèce, no 38460/97, § 55, CEDH 2001 I), et il s'agit là d'un élément que la structure de l'article 1 du Protocole no 1 oblige la Cour à prendre en compte aussi lorsqu'elle est saisie de doléances portant sur des frais de justice.

3. Enfin, nous relevons que la Cour a toujours jusqu'ici examiné les questions relatives à l'ampleur des frais de justice dans le contexte de l'article 6, y voyant un aspect de l'accès à un tribunal. Il est intéressant de constater qu'en l'espèce le Tribunal constitutionnel portugais a considéré que le montant des frais de justice était tellement élevé que le droit d'accès à un tribunal s'en trouvait affecté (paragraphe 31 de l'arrêt). Cela montre également, d'après nous, le caractère disproportionné du montant des frais de justice réclamés aux requérants en l'espèce.

#### OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES LORENZEN, CASADEVALL ET FURA

(Traduction)

En l'espèce, la majorité a conclu à la violation de l'article 1 du Protocole no 1. Pour les raisons énoncées ci-dessous, nous ne pouvons souscrire à cette conclusion.

Il peut être utile de rappeler d'abord que le contexte factuel de l'affaire est l'expropriation d'un terrain qui appartenait aux requérants. La valeur de celui-ci fut estimée par une commission d'arbitrage à environ 178 000 EUR. Non satisfaits du montant en question - au motif qu'il ne tenait pas compte du bénéfice qui aurait pu être retiré d'une exploitation d'une carrière située sur le terrain-, les requérants intentèrent une action en justice, réclamant un montant de pratiquement 21 millions EUR. Peu après l'engagement de

la procédure, ils furent avisés par le tribunal que les frais de justice s'élèveraient à un peu plus de 158 000 EUR. Au cours de la procédure, diverses expertises furent ordonnées. La plus favorable aux requérants conclut que, dans l'hypothèse où la carrière devrait être prise en considération, le montant maximal que son exploitation pourrait rapporter devait être évalué à quelque 9,7 millions EUR. L'expert désigné par les requérants exprima l'avis que l'indemnité devait être fixée à environ 4 millions EUR. Les tribunaux portugais considérèrent tous que le gain susceptible de résulter d'une exploitation de la carrière ne devait pas être pris en compte et fixèrent l'indemnité à un peu plus de 197 000 EUR.

L'affaire dont la Cour se trouve saisie ne concerne pas la question de savoir si l'indemnité a été fixée de manière incorrecte au motif qu'elle n'a pas tenu compte du gain qui eût pu résulter d'une exploitation de la carrière, un grief de violation de l'article 1 du Protocole no 1 à cet égard ayant été rejeté comme tardif (voir le paragraphe 35 de l'arrêt). Il s'agit uniquement en l'espèce de déterminer si les frais de justice réclamés aux requérants -environ 212 000 EUR- étaient excessifs au point de violer la Convention.

La Cour a déjà souvent déclaré que des frais de justice élevés peuvent, dans les circonstances particulières d'une affaire, s'analyser en une restriction au "droit d'accès à un tribunal" contraire à l'article 6 § 1 de la Convention (voir l'arrêt de principe *Kreuz c. Pologne*, no 28249/95, CEDH 2001 VI, et les nombreux arrêts rendus sur le même modèle par la suite). C'est également pour ce motif que le Tribunal constitutionnel portugais a jugé nécessaire de réduire le montant que les requérants s'étaient vu enjoindre de payer au titre des frais de justice (voir le paragraphe 16 de l'arrêt). Les requérants ne se sont toutefois jamais plaints devant la Cour que leur droit d'accès à un tribunal découlant de l'article 6 § 1 eût été violé, et nous pouvons souscrire au point de vue selon lequel la Cour n'avait pas à examiner d'office la question d'une possible violation de cet article.

La question de savoir si des frais de justice peuvent avoir été fixés à un montant à ce point élevé qu'il emporte violation de l'article 1 du Protocole no 1 n'a encore jamais été examinée par la Cour (voir les paragraphes 60 et 61 de l'arrêt). La majorité, faisant sienne la doctrine de la Commission, a jugé que l'article 1 du Protocole no 1 s'applique aux frais de justice et que ceux-ci doivent être considérés comme des contributions au sens de la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article en question. Il nous paraît que cette conclusion n'est pas évidente, du moins pas sur un plan général. On peut ainsi soutenir que l'obligation d'acquitter des frais de justice est liée à l'utilisation volontaire d'un service public -le système judiciaire- et que cela la distingue de l'obligation de payer des impôts ou taxes diverses. Nous relevons qu'en droit portugais les frais de justice revêtent une nature fiscale (voir le paragraphe 41 de l'arrêt), mais la majorité semble ne pas avoir limité l'applicabilité de l'article 1 du Protocole no 1 aux situations où tel est le cas. L'arrêt laisse ouverte la question de savoir jusqu'où d'autres sommes à verser pour pouvoir bénéficier de services publics doivent de même être considérées comme des "contributions" au sens de l'article 1 du Protocole no 1 et crée de l'incertitude quant à sa portée. De surcroît, l'arrêt n'indique pas clairement si l'applicabilité de l'article en cause est limitée aux frais de justice dans les procédures d'expropriation ou si l'ampleur des frais peut maintenant donner lieu à des griefs d'atteinte à des droits de propriété dans toutes sortes de procédures.

Cela étant, nous n'avons pas à examiner plus avant ces questions car en tout état de cause -à supposer même que l'article 1 du Protocole no 1 soit applicable et qu'il y ait eu atteinte au droit des requérants au respect de leurs biens- il n'y a, à notre sens, pas eu violation de la disposition en cause.

La majorité admet l'argument du Gouvernement consistant à dire qu'il existe une différence de nature juridique entre l'obligation pour l'Etat de verser une indemnité en cas d'expropriation et l'obligation pour le justiciable d'acquitter des frais de justice, que cette dernière ne relève pas du champ de l'expropriation proprement dite et que, dès lors, elle n'a aucune incidence sur la question du respect de l'article 1 du Protocole no 1 (voir le paragraphe 72 de l'arrêt). Il nous paraît toutefois que la majorité n'a pas tiré la bonne conclusion de son adhésion à cet argument.

Il ressort ainsi clairement de l'arrêt que pour apprécier l'ampleur des frais de justice réclamés aux requérants la majorité a attribué un poids considérable au fait qu'il s'agissait en l'espèce d'une procédure d'expropriation (voir, par exemple, les paragraphes 68 et 72). Comme les juges dissidents de la chambre, nous estimons que la majorité de la Grande Chambre a opéré une confusion entre deux choses différentes: l'indemnité due pour une expropriation et les frais de justice réclamés aux requérants.

La Cour a toujours jusqu'ici considéré dans sa jurisprudence que les Etats sont libres de décider du type et du niveau des taxes qu'ils souhaitent imposer et que la Cour ne doit intervenir que si le système d'imposition ou la manière dont il est appliqué dans un cas donné est arbitraire. De même, le calcul des frais de justice doit être laissé à l'appréciation des Etats, qui doivent bénéficier à cet égard d'une ample marge d'appréciation. Ainsi que le révèle l'étude de droit comparé menée en l'espèce, le produit des frais de justice est utilisé à diverses fins, et chaque Etat doit, d'après nous, pouvoir décider librement des modalités de financement de son système judiciaire, pourvu que celles-ci ne deviennent pas un obstacle à l'accès à la justice et ne fassent pas peser une charge inacceptable sur une catégorie particulière de justiciables, hypothèses dans lesquelles elles seraient discriminatoires. Pareilles situations doivent toutefois, cela a été indiqué ci-dessus, être évaluées sous l'angle de l'article 6 de la Convention ou de l'article 14 combiné avec l'article 6. Le présent arrêt peut ainsi être interprété comme une première étape vers l'abandon d'un principe qui a jusqu'ici toujours été suivi dans notre jurisprudence, à savoir que, d'une manière générale, l'imposition de taxes et de contributions ne peut être attaquée sur le terrain de l'article 1 du Protocole no 1. Nous estimons que pareille évolution n'est pas souhaitable.

Nul n'a soutenu en l'espèce que le régime portugais des frais de justice manque de clarté ou de prévisibilité. Les articles 6 § 1 s) et 13 combinés de l'ancien code des frais de justice donnaient ainsi des directives précises sur la manière dont les frais de justice dans les affaires d'expropriation devaient être calculés. Les requérants ne le contestent pas du reste. La circonstance qu'ils ont eu à acquitter des frais de justice qui excédaient l'indemnité qui leur avait été allouée n'est due qu'au fait qu'ils avaient réclamé devant les tribunaux un montant exorbitant, qui ne trouvait d'appui dans aucune des expertises qui avaient été effectuées. De surcroît, le tribunal de première instance les avait informés à un stade précoce de la procédure que les frais de justice seraient proches du montant qui avait été retenu



par la commission d'arbitrage. Leur situation n'était en aucune manière différente de celle à laquelle les autres justiciables doivent faire face lorsqu'ils sollicitent un montant largement supérieur à ce que les tribunaux estiment justifié. Nous ne voyons pas pourquoi les plaideurs dans le cadre de procédures d'expropriation devraient être traités de manière plus favorable que, par exemple, les justiciables qui sollicitent une indemnisation excessive pour un accident ou une rupture de contrat, que ce soit contre l'Etat ou contre un défendeur privé.

Enfin, contrairement à la majorité, nous ne pouvons attacher aucune importance au fait que le législateur portugais a, par la suite, modifié le système de calcul des frais de justice. Rien ne prouve que cette modification fût motivée par une quelconque incompatibilité du système antérieur avec l'article 1 du Protocole no 1.

En conclusion, nous estimons qu'il n'y a pas eu violation de cet article.