

En l'affaire Baraona*,

* Note du greffier: L'affaire porte le n° 11/1986/109/157. Les deux premiers chiffres désignent son rang dans l'année d'introduction, les deux derniers sa place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. Ryssdal, président,
Thór Vilhjálmsson,
Sir Vincent Evans,
MM. C. Russo
R. Bernhardt,
J. De Meyer,
J. Melo Franco, juge ad hoc,

ainsi que de MM. M.-A. Eissen, greffier, et H. Petzold, greffier adjoint

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 27 février
et 23 juin 1987,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") et le gouvernement du Portugal ("le Gouvernement"), les 28 janvier et 4 février 1986 respectivement, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 10/092.82) dirigée contre la République du Portugal et dont un ressortissant portugais, M. Joachim Baraona, avait saisi la Commission le 6 septembre 1982.

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

3. En réponse à l'invitation prescrite à l'article 33 § 3 d) du règlement, M. Baraona a exprimé le désir de participer à l'instance pendante devant la Cour et a désigné son conseil (article 30).

4. La chambre de sept juges à constituer comprenait de plein droit M. J. Pinheiro Farinha, juge élu de nationalité portugaise (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président

de la Cour (article 21 § 3 b) du règlement). Le 19 mars 1986, celui-ci en a désigné par tirage au sort les cinq autres membres à savoir M. Thór Vilhjálmsson, M. B. Walsh, Sir Vincent Evans, M. R. Bernhardt et M. J. De Meyer, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 § 4 du règlement) (art. 43).

M. Pinheiro Farinha s'étant récusé en application de l'article 24 § 2 du règlement, le Gouvernement a désigné le 21 avril M. João Augusto Pacheco e Melo Franco, conseiller à la Cour Suprême du Portugal, pour siéger en qualité de juge ad hoc (articles 43 de la Convention et 23 du règlement) (art. 43).

Ultérieurement, M. C. Russo, suppléant, a remplacé M. Walsh, empêché.

5. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 § 5), M. Ryssdal a recueilli par l'intermédiaire du greffier l'opinion de l'agent du Gouvernement, de l'avocat du requérant et du délégué de la Commission sur la nécessité d'une procédure écrite (article 37 § 1). Le 4 avril 1986, il a décidé que les deux premiers auraient jusqu'au 30 juin pour présenter des mémoires auxquels le troisième pourrait répondre par écrit dans les deux mois.

Les mémoires du Gouvernement et du requérant sont arrivés au greffe les 27 et 30 juin 1986, respectivement; le 22 juillet, le secrétaire de la Commission a informé le greffier que le délégué formulerait ses observations lors des audiences.

6. Le 10 décembre 1986, le président a fixé au 24 février 1987 la date d'ouverture de la procédure orale après avoir consulté agent du Gouvernement, délégué de la Commission et conseil du requérant par l'intermédiaire du greffier (article 38 du règlement). Par la suite, il a autorisé l'emploi de la langue portugaise par ledit agent (article 27 §§ 2 et 3).

Le 12 février, le greffier a reçu de la Commission plusieurs documents qu'il avait demandés sur les instructions du président.

7. Les débats se sont déroulés en public le jour dit, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu immédiatement auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. I. Cabral Barreto, Procureur général adjoint, agent,

J.N. Cunha Rodrigues, Procureur général de la République,

J. Figueiredo Dias, professeur à la Faculté de droit de Coimbra,

J. Miranda, professeur à la Faculté de droit de Lisbonne, conseils;

- pour la Commission

M. A.S. Gözübüyük, délégué;

- pour le requérant

Me J. Lebre de Freitas, avocat,

Me J. Pires de Lima, avocat, conseils.

La Cour a entendu en leurs plaidoiries et déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions, MM. Cabral Barreto, Figueiredo Dias et Miranda pour le Gouvernement, M. Gözübüyük pour la Commission, Mes Lebre de Freitas et Pires de Lima pour le requérant. L'agent du Gouvernement et les avocats du requérant ont produit plusieurs documents.

8. Le 6 mai 1987, le délégué de la Commission a déposé au greffe ses observations sur l'application de l'article 50 (art. 50).

EN FAIT

I. Les circonstances de l'espèce

9. M. Baraona, ressortissant portugais né en 1930, exerce la profession de commerçant et réside à Vitoria (Brésil).

Jusqu'en mai 1975, il vécut à Cascais (Portugal) avec son épouse et leurs cinq enfants. Cependant, le 17 mai 1975 le président du Service de coordination de la dissolution de la PIDE/DGS et de la LP (Police internationale de défense de l'Etat/Direction générale de sûreté et Légion portugaise) ordonna son arrestation immédiate, au motif qu'il s'agissait d'un "dangereux réactionnaire" et qu'il fallait "enquêter sur ses activités réactionnaires". A l'époque, le Portugal traversait une période difficile, qui suivait le mouvement du 11 mars 1975 et qui se termina le 25 avril 1976 avec l'adoption de la nouvelle Constitution.

Ayant appris qu'on allait l'appréhender, M. Baraona s'enfuit au Brésil avec sa famille; il ne regagna le Portugal qu'en septembre 1978, après l'annulation du mandat d'arrêt lancé contre lui.

10. Pendant son absence, les travailleurs de son entreprise de construction civile s'étaient approprié celle-ci et d'autres biens du requérant, en particulier la maison avec son mobilier et les comptes bancaires. Le 31 mai 1976, le tribunal de Cascais déclara ladite entreprise en état de faillite. En outre, l'institution bancaire de droit public "Cofre da Previdência", à laquelle le requérant avait acheté la maison, la vendit à un tiers après avoir résilié le contrat pour non-paiement.

Ultérieurement, M. Baraona récupéra la maison par voie de règlement amiable, après avoir payé certaines sommes à la banque et à la personne concernées.

11. Le 30 juillet 1981, il intenta une action en responsabilité civile contre l'Etat devant le tribunal administratif (auditoria

administrativa) de Lisbonne, en vertu du décret-loi n° 48.051 du 21 novembre 1967 sur la responsabilité civile extracontractuelle de l'Etat pour des actes de gestion publique (paragraphe 30 ci-dessous). Selon lui, le mandat d'arrêt décerné contre lui était illégal, faute de contenir les éléments d'une infraction et de poursuivre un "but sérieux". M. Baraona réclamait 8.800.000 escudos de dommages-intérêts pour le préjudice matériel et moral subi.

Le lendemain, le juge enregistra la demande introductive d'instance (petição inicial) et ordonna la citation de la partie défenderesse, représentée par le ministère public (ministério público), l'invitant à y répondre dans les vingt jours, conformément à l'article 486 § 1 du code de procédure civile (paragraphe 32 ci-dessous).

12. Le 28 octobre 1981 puis le 27 janvier 1982, le juge administratif consentit à proroger ce délai de trois mois, ainsi que le ministère public l'en avait prié en vertu de l'article 486 § 3 du même code (paragraphe 32 ci-dessous).

13. Le 26 avril 1982, le ministère public sollicita derechef une prolongation extraordinaire de trente jours. Il la fondait sur le besoin de recueillir de plus amples informations afin de préparer ses réquisitions en réponse (contestação). Le juge la lui accorda le 28. Les 8 juin et 21 juillet 1982, le ministère public présenta deux nouvelles demandes de prolongation extraordinaire de trente jours, en affirmant qu'il ne possédait pas encore tous les éléments pour préparer sa réponse. Le juge y déféra les 14 juin et 27 juillet, respectivement.

14. Le 30 juillet 1982, le requérant se plaignit au juge de ces prorogations successives; il réclama en outre une copie de certaines pièces du dossier afin de saisir le Conseil supérieur de la magistrature et la Commission européenne des Droits de l'Homme pour violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention.

15. Le 29 septembre 1982, M. Baraona forma un recours incident (de agravo) à la Cour administrative suprême (Supremo Tribunal Administrativo) contre la décision du tribunal administratif de Lisbonne, du 27 juillet, prolongeant le délai imparti au ministère public. Il le déposa auprès du tribunal inférieur, en engageant celui-ci à l'adresser aussitôt à la juridiction supérieure.

Le tribunal administratif accepta le recours le 15 octobre 1982, mais ordonna qu'il fût joint au dossier avec l'appel principal et non transmis séparément et immédiatement à la Cour administrative suprême. Il précisa en outre que le recours n'avait pas d'effet suspensif.

16. Dans son mémoire de recours (alegações) du 26 octobre 1982, le requérant fit valoir que le tribunal avait violé l'article 486 § 3 du code de procédure civile en prolongeant de plus de six mois le délai susmentionné, alors qu'il n'existait aucune justification exceptionnelle et que le ministère public n'avait pas précisé les éléments et informations qui lui manquaient. En effet, pareille prorogation ne pouvait être accordée par le juge arbitrairement, mais seulement à titre exceptionnel et sans dépasser six mois. Or, en l'espèce, le ministère public n'avait pas présenté ses réquisitions après plus d'une année ni invoqué des motifs sérieux.

17. Le 4 novembre 1982, le ministère public sollicita une nouvelle prolongation extraordinaire de dix jours; il relevait que le tribunal administratif avait changé de locaux, ce qui avait paralysé les activités du ministère public pour un certain temps. Invité par le juge, le 9 novembre, à se prononcer, le requérant répondit le 15 qu'il estimait la demande injustifiée, qu'il en réclamait le rejet et qu'il y avait lieu de constater l'expiration du délai consenti au ministère public.

18. Les réquisitions parvinrent au tribunal administratif le 18 novembre; le greffier les communiqua d'emblée à M. Baraona.

Croyant que le juge du tribunal administratif de Lisbonne avait décidé de les verser au dossier et de les lui notifier, M. Baraona introduisit le 25 novembre devant ledit tribunal un recours incident à la Cour administrative suprême, l'invitant à le transmettre immédiatement à celle-ci et à lui attribuer un effet suspensif.

Le 30 novembre, il déposa cependant sa réplique (réplica) aux réquisitions du ministère public, qui répondit par une duplique (tréplica) le 17 décembre.

19. Le 21 décembre 1982, le ministère public présenta ses observations (contra-alegações) sur le recours de M. Baraona du 29 septembre. D'après lui, ses demandes de prorogation se fondaient sur la nécessité non seulement de recueillir des moyens de preuve, mais surtout de déterminer l'orientation générale de ses conclusions, notamment en matière d'exceptions. D'ailleurs, l'article 486 § 3 du code de procédure civile n'exigeait pas des raisons concrètes; une justification d'ordre général suffisait. Certes, l'article 266 obligeait le juge à écarter les obstacles qui causaient un retard dans le déroulement de la procédure, mais il s'agissait là d'un pouvoir discrétionnaire qui, en l'occurrence, ne pouvait s'exercer utilement.

20. Le 11 février 1983, le juge du tribunal administratif de Lisbonne annula sa décision du 27 juillet 1982 accordant au ministère public une prolongation de délai et la remplaça par une de rejet. Il soulignait que d'après l'article 486 § 3 du code, pareille prolongation ne pouvait être octroyée que si, cumulativement, le ministère public ne disposait pas des renseignements nécessaires et ne pouvait se les procurer à temps. En outre, il devait indiquer dans quel domaine il avait besoin d'informations et quelles démarches il avait entreprises pour les obtenir. Or, en l'espèce, il s'était borné à affirmer qu'il lui fallait des informations complémentaires, sans fournir aucune précision.

En conséquence le juge décida, pour cause de tardiveté, de ne pas prendre en considération les conclusions déposées par les parties après le 27 juillet 1982, à savoir les réquisitions du 18 novembre 1982, la réplique du 30 novembre et la duplique du 17 décembre; il en ordonna le retrait du dossier.

Enfin, constatant que les réquisitions avaient été communiquées à M. Baraona par le greffier et non par lui-même, le juge repoussa le recours formé par l'intéressé le 25 novembre 1982: on ne pouvait pas attaquer devant la juridiction supérieure les actes du greffier; il y

avait lieu de saisir le juge d'une réclamation.

21. Le jour même, le tribunal ordonna une série de mesures d'instruction, dont la recherche du mandat d'arrêt lancé en 1975 contre M. Baraona.

Après avoir reconnu l'impossibilité d'en retrouver trace, le juge du tribunal administratif rendit le 30 décembre 1983 une décision préparatoire (despacho saneador) par laquelle il déclarait l'affaire recevable et dressait une liste des faits admis par les parties (especificação) et de ceux à éclaircir à l'audience (questionário).

22. M. Baraona présenta le 20 janvier 1984 une réclamation contre cette décision, en vertu de l'article 511 § 2 du code de procédure civile. Selon lui, après l'exclusion des réquisitions du ministère public tous les faits allégués par lui dans sa demande devaient être réputés admis, car l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention, consacrant le principe de l'égalité des armes, avait abrogé les articles 485 alinéa b) et 490 § 4 du code de procédure civile (paragraphe 32 ci-dessous). Partant, les faits qui, aux yeux du juge, appelaient des éclaircissements à l'audience devaient tous être considérés comme admis et inclus dans l'especificação.

Les observations du ministère public à ce sujet parvinrent au tribunal le 27 janvier.

23. Le juge, à qui le greffier avait communiqué le dossier le 2 février 1984, rejeta la réclamation le 12 avril en s'excusant du retard imputable à son absence en mission officielle à l'étranger de janvier à mars. Il concédait que la thèse du requérant s'appuyait sur un article de doctrine et sur la décision d'un tribunal de première instance, annulée par la cour d'appel de Porto le 7 juin 1983, mais marquait son accord avec le raisonnement de cette dernière. Il relevait en effet que le ministère public n'avait pas autant de possibilités de contact avec ceux qu'il représentait, notamment s'il s'agissait d'un organisme d'Etat. En outre, pour être équitable la loi devait parfois traiter différemment les parties, sans quoi l'égalité purement formelle correspondrait à une inégalité matérielle. Aussi le principe de l'égalité des armes voulait-il que l'on adopte des solutions compensatoires face à des situations inégales au départ; il en allait ainsi en matière d'assistance judiciaire, ou lorsque les délais prévus étaient plus longs pour les personnes résidant dans un pays lointain ou dans un endroit inconnu.

24. Cette décision fut notifiée le 8 mai 1984 à M. Baraona qui forma contre elle, le 10 mai, un recours incident à la Cour administrative suprême.

Le 17 mai, le tribunal administratif décida de transmettre le recours à la juridiction supérieure avec tout le dossier de la procédure et de lui accorder un effet suspensif.

Dans un mémoire du 5 juin, le requérant reprit en substance les arguments de sa réclamation du 20 janvier au juge du tribunal administratif de Lisbonne. Les 20 et 24 juillet, le ministère public et ce dernier présentèrent leurs observations sur le recours.

25. Le dossier parvint à la Cour administrative suprême en octobre 1984, après quoi le ministère public fut invité à donner son avis et deux juges assesseurs formulèrent leur opinion.

Le 21 mars 1985, la Cour administrative suprême rejeta les deux recours incidents, des 29 septembre 1982 et 10 mai 1984.

En ce qui concerne le premier, dirigé contre la décision du juge administratif du 27 juillet 1982, elle constata que ce magistrat avait redressé lui-même la situation le 11 février 1983 en annulant ladite décision et en écartant, pour tardiveté, toutes les conclusions postérieures au 27 juillet 1982.

Quant au second recours, qui visait la décision du juge administratif du 12 avril 1984, la Cour suprême jugea, contrairement à la thèse du requérant, que l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention n'avait pas abrogé l'article 485 alinéa b) du code de procédure civile, l'Etat se trouvant du reste dans une position différente de celle des sociétés privées. Dès lors, il n'y avait pas lieu de considérer comme admis tous les faits avancés par M. Baraona dans sa demande; il appartenait à la juridiction administrative de les apprécier à la lumière des preuves produites à l'audience.

26. Le 8 avril 1985, l'intéressé attaqua cette décision (acordão) devant la Cour constitutionnelle, l'invitant à se prononcer sur le point de savoir si l'article 485 alinéa b) demeurait en vigueur.

La Cour constitutionnelle enregistra le recours le 16 avril 1985. Le requérant et le ministère public présentèrent leurs mémoires respectivement les 15 juillet et 24 octobre 1985. Le parquet contestait la compétence de la Cour, car le requérant n'avait allégué une atteinte à la Constitution ni en première instance ni devant la Cour administrative suprême. M. Baraona répondit, le 12 novembre 1985, qu'une violation du principe de l'égalité des armes enfreignait en même temps la Convention et la Constitution.

Le 5 mars 1986, la Cour constitutionnelle rejeta l'exception et aborda l'examen du problème de l'égalité des armes. Par un arrêt du 19 novembre 1986, elle débouta le requérant qui souleva aussitôt la question de la nullité dudit arrêt. Celui-ci fut cependant confirmé le 14 janvier 1987.

27. La procédure devant le tribunal administratif de Lisbonne a repris son cours depuis lors; elle se trouve au stade de l'instruction.

II. La législation applicable en matière de responsabilité extracontractuelle de l'Etat

28. A la suite de la révolution du 25 avril 1974, le "Mouvement des Forces Armées" publia la loi n° 3/74 du 14 mai. Laissant en vigueur le catalogue de droits et libertés fondamentaux qui figurait dans la Constitution de 1933, elle établissait en outre des principes fondamentaux en matière d'indépendance des juges et de droits de la défense. L'article 8 § 17 de ladite Constitution reconnaissait "le droit à la réparation de toute lésion effective des droits"; quant aux préjudices moraux, la loi pouvait prescrire l'octroi d'une indemnité.

De leur côté, la plupart des dispositions civiles et pénales existantes subsistent, et notamment le décret-loi n° 48.051 du 21 novembre 1967 sur la responsabilité extracontractuelle de l'Etat.

D'après le décret-loi n° 36/75 du 31 janvier 1975, les compétences du Service de coordination de la dissolution de la PIDE/DGS et de la LP, créé par ordre (despacho) du chef d'état-major de l'armée du 7 juin 1974, comportent l'instruction de procédures contre des individus ayant appartenu à ces polices ou contre des personnes ayant collaboré avec eux (article 2 § 3). Le président dudit service exerçait les mêmes attributions que celles conférées par le code de justice militaire aux commandants des régions militaires (article 2 § 4).

29. Aux termes de l'article 21 de la Constitution du 25 avril 1976,

"1. L'Etat et les autres personnes morales publiques sont civilement responsables, conjointement avec les membres de leurs organes, leurs fonctionnaires ou leurs agents, des actions ou omissions commises dans l'exercice ou en raison de l'exercice de leurs fonctions, dont découlerait une violation des droits, libertés et garanties ou un préjudice pour autrui.

2. Les citoyens injustement condamnés ont droit, dans les conditions prescrites par la loi, à la révision du jugement et à la réparation des dommages subis."

Cette Constitution a été modifiée par la loi constitutionnelle n° 1/82, du 27 septembre 1982, dont l'article 22 reprend pourtant intégralement le texte de l'article 21 § 1 précité.

30. Le code civil de 1966, toujours en vigueur, règle la matière de la responsabilité civile de l'Etat, mais seulement pour les actes de "gestion privée" (article 501). Quant à ceux de "gestion publique", le décret-loi n° 48.051 du 21 novembre 1967 contient des dispositions relatives à la responsabilité extracontractuelle de l'Etat et des autres personnes morales publiques pour des actes résultant de la faute, de l'abus de fonction et du dol de leurs organes ou agents administratifs. Les plus importantes d'entre elles se lisent ainsi:

"Article 2

1. L'Etat et les autres personnes morales publiques sont civilement responsables envers les tiers des atteintes aux droits de ceux-ci ou aux dispositions légales destinées à protéger leurs intérêts, si elles résultent d'actes illicites commis avec faute par leurs organismes ou agents administratifs dans l'exercice ou en raison de l'exercice de leurs fonctions.

2. Lorsque, en application du paragraphe précédent, une indemnité quelconque a été versée, l'Etat et les autres personnes morales publiques ont un droit de recours contre les membres de l'organe ou contre les agents fautifs, si ceux-ci n'ont pas agi avec le zèle auquel les obligeaient leurs fonctions.

Article 3

1. Les membres de l'organe et les agents administratifs de l'Etat et les autres personnes morales publiques sont civilement responsables envers les tiers des actes illicites violant les droits de ceux-ci ou les dispositions légales destinées à protéger leurs intérêts, lorsqu'ils auront dépassé les limites imposées à leurs fonctions ou si, en les exerçant et du fait de leur exercice, ils ont agi dolosivement.

2. En cas d'acte dolosif, la personne morale publique a toujours une responsabilité solidaire avec les membres de l'organe ou les agents.

Article 4

1. La faute des membres de l'organe ou des agents est appréciée conformément à l'article 487 du code civil.

2. Au cas où il y a pluralité de personnes responsables, l'article 497 du code civil est applicable.

Article 5

1. Le droit à indemnité réglementé dans les articles précédents s'éteint par prescription conformément aux délais prévus dans le code civil.

2. En ce qui concerne la prescription du droit de retour de l'Etat, doit s'appliquer aussi la loi civile.

(...)."

31. D'après le code administratif, les actions en responsabilité de la puissance publique ressortissent aux tribunaux administratifs (auditeurs - articles 815 et 820). Sous réserve de quelques règles propres relatives à la qualité pour agir et à la prescription (articles 824 et 829), l'article 852 renvoie expressément aux dispositions régissant la procédure civile ordinaire.

Les décisions des tribunaux administratifs peuvent faire l'objet d'appel, de recours incident et de réclamation (article 853). Certains recours incidents ont un effet suspensif et sont transmis immédiatement à la Cour administrative suprême, notamment s'ils attaquent le rejet d'une réclamation contre une décision préparatoire (article 859 alinéa d)), tandis que d'autres le sont avec le dossier lors de l'appel contre la décision finale et n'ont pas de tel effet (article 860).

32. La procédure en cause doit donc suivre les règles du code de procédure civile.

Aux termes de l'article 484 § 1 de ce dernier, "si la partie défenderesse ne présente pas ses conclusions en réponse bien qu'ayant été régulièrement citée (...), les faits présentés par le demandeur sont considérés comme admis par aveu".

L'article 485 ménage toutefois certaines exceptions. En particulier, son alinéa b) écarte le jeu du principe lorsque la partie défenderesse est une personne morale.

D'après le paragraphe 1 de l'article 486, la partie défenderesse a un délai de vingt jours pour répondre à la demande. Le paragraphe 3 précise pourtant:

"Une prorogation de délai est accordée au ministère public lorsqu'il a besoin de renseignements qu'il n'est pas en mesure de se procurer en temps voulu, ou lorsqu'il doit attendre la réponse à une demande adressée à une autorité supérieure. La prolongation du délai ne saurait dépasser six mois, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés."

L'article 490 § 1 prévoit que "la partie défenderesse doit se prononcer clairement sur chaque fait figurant dans la demande introductive d'instance; les faits non expressément (especificadamente) contestés sont considérés comme admis par accord entre les parties, sauf s'ils se trouvent manifestement en contradiction avec la défense prise dans son ensemble, ne sont pas susceptibles d'aveu ou ne peuvent se prouver que par écrit".

Toutefois, selon le paragraphe 4 cette disposition ne vaut ni pour le défenseur d'office ni pour le ministère public.

Aux termes de l'article 511 § 2, après avoir reçu notification de la décision préparatoire les parties peuvent présenter "les réclamations qu'elles désirent concernant la liste des faits admis par les parties ainsi que la liste des faits à éclaircir à l'audience de jugement, au motif qu'il y a eu vice de forme (deficiência), excès (excesso), complexité ou obscurité".

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

33. Dans sa requête du 6 septembre 1982 à la Commission (n° 10.092/82), M. Baraona se plaignait de la durée de la procédure introduite par lui devant le tribunal administratif de Lisbonne le 30 juillet 1981 et toujours pendante en première instance; il invoquait l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention.

34. La Commission a retenu la requête le 5 octobre 1984. Dans son rapport du 8 octobre 1985 (article 31) (art. 31), elle exprime à l'unanimité l'opinion qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 (art. 6-1). Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 § 1 (art. 6-1)

35. Le requérant se plaint de la durée de l'examen de son action contre l'Etat, engagée devant le tribunal administratif de Lisbonne le 30 juillet 1981; il allègue une infraction à l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention, aux termes duquel

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un

délai raisonnable par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)." ."

A. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1 (art. 6-1)

36. Commission et requérant estiment cette disposition applicable: le procès tendait à la réparation de dommages qu'un fonctionnaire public causa par un acte portant atteinte à des droits de l'intéressé, notamment son droit à la liberté et son droit de propriété.

37. Le Gouvernement soutient au contraire que l'article 6 § 1 (art. 6-1) n'entre pas en ligne de compte. Selon lui, la mesure incriminée - le mandat d'arrêt décerné contre M. Baraona le 17 mai 1975 (paragraphe 9 ci-dessus) - n'avait aucun fondement dans l'ordre juridique portugais de l'époque. Partant, elle ne pouvait engager la responsabilité de l'Etat, ni créer pour lui des obligations de caractère civil, indépendantes de celles du président du Service de coordination de la dissolution de la PIDE/DGS et de la LP, signataire dudit mandat.

En effet, on se trouverait en l'espèce devant un acte accompli dans un contexte révolutionnaire. Le préjudice en résultant ne saurait donc être envisagé dans le cadre de la théorie générale de la responsabilité extracontractuelle de l'Etat; il relèverait de relations de droit public entre la victime et celui-ci.

En bref, l'Etat défendeur ne décline pas toute responsabilité pour des excès commis pendant la période révolutionnaire, mais d'après lui le problème doit se traiter sous un autre angle. Il fait valoir qu'en l'absence d'une loi spéciale en la matière, il n'a pas encore arrêté les mesures nécessaires pour indemniser les victimes de pareils excès.

Le Gouvernement semble ainsi nier non seulement le "caractère civil" du droit, mais aussi la réalité même de ce dernier en droit interne.

1. Existence d'une contestation sur un droit

38. Qu'il y ait contestation ne prête pas à controverse. Elle porte sur l'existence même du droit de M. Baraona à recevoir une compensation pécuniaire pour les dommages découlant du mandat lancé contre lui en 1975 (paragraphe 9-11 ci-dessus).

39. Le gouvernement défendeur reconnaît qu'en la matière deux "positions" sont "concevables" (mémoire à la Cour, section III, paragraphe 1.5).

Selon la première, que prend le Gouvernement, l'Etat de droit démocratique, fondé sur la Constitution du 25 avril 1976, ne peut être tenu pour responsable des excès de la période révolutionnaire.

Selon la seconde, qu'adopte le requérant, les droits fondamentaux reconnus par la Constitution de 1933 ont été confirmés par la loi n° 3/1974, promulguée par le Mouvement des Forces Armées le 14 mai 1974; en outre, le décret-loi n° 48.051 du 21 novembre 1967, concernant la responsabilité extracontractuelle de l'Etat et des autres personnes morales de droit public pour les actes de "gestion

publique", n'a jamais cessé d'être en vigueur.

S'appuyant sur cette thèse, le requérant estime que le mandat d'arrêt litigieux, émanant d'un fonctionnaire - le président du Service de coordination de la dissolution de la PIDE/DGS et de la LP - qui agissait en cette qualité, engage la responsabilité civile de l'Etat portugais.

40. Certes, le retour à la démocratie à partir d'avril 1974 a conduit le Portugal à transformer ses structures sociales et politiques dans des circonstances difficiles, sans équivalent dans d'autres pays européens, et il faut rendre hommage aux efforts déployés par les Portugais pour la consolider (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Guincho du 10 juillet 1984, série A n° 81, p. 16, § 38).

Toutefois, la Cour n'a pas à apprécier le bien-fondé de la revendication du requérant au regard de la législation portugaise, ni l'influence que la situation révolutionnaire résultant des événements d'avril 1974 aurait pu avoir sur l'application de cette législation: ces questions ressortissent à la compétence exclusive des juridictions portugaises.

41. Il suffit à la Cour de constater que le requérant pouvait, de manière défendable, se prétendre titulaire d'un droit reconnu par la loi portugaise telle qu'il croit pouvoir l'interpréter (voir notamment l'arrêt James et autres du 21 février 1986, série A n° 98, p. 46, § 81).

A cet égard, elle relève avec la Commission que le tribunal administratif de Lisbonne avait rendu, le 30 décembre 1983, une décision préparatoire déclarant l'affaire recevable (paragraphe 21 ci-dessus), sans que le ministère public ait interjeté appel.

2. Caractère civil du droit

42. Quant au "caractère civil" du droit, la Cour renvoie à sa jurisprudence constante, d'ailleurs non contestée par le Gouvernement (voir, entre autres, les arrêts König du 28 juin 1978, série A n° 27, pp. 31-32, §§ 91-95; Sporrang et Lönnroth du 23 septembre 1982, série A n° 52, pp. 29-30, §§ 79-80; Zimmermann et Steiner du 13 juillet 1983, série A n° 66, p. 10, § 22).

Il en ressort notamment que la notion de "droits et obligations de caractère civil" ne doit pas s'interpréter par simple référence au droit interne de l'Etat défendeur (arrêt König précité, série A n° 27, pp. 29-30, §§ 88-89) et que l'article 6 § 1 (art. 6-1) s'applique indépendamment de la qualité des parties comme de la nature de la loi régissant la "contestation" et de l'autorité compétente pour trancher; il suffit que l'issue de la procédure soit "déterminante pour des droits et obligations de caractère privé" (arrêt Ringeisen du 16 juillet 1971, série A n° 13, p. 39, § 94).

43. Il n'est donc pas déterminant qu'en matière de responsabilité civile de l'Etat le droit portugais distingue entre les actes de "gestion privée", visés à l'article 501 du code civil, et les actes de "gestion publique", concernés par le décret-loi n° 48.051 de 1967 (paragraphe 30 ci-dessus), et que les litiges relatifs aux seconds

relèvent des tribunaux administratifs (paragraphe 31 ci-dessus). Du reste, la responsabilité de l'Etat portugais pour les actes de "gestion publique" s'inspire des principes généraux de la responsabilité civile énoncés dans le code civil, et les tribunaux administratifs suivent en la matière le code de procédure civile (paragrapes 30-32 ci-dessus).

44. Le droit à réparation revendiqué par le requérant revêt un caractère privé, car il a un contenu "personnel et patrimonial" et se fonde sur une atteinte à des droits de cette nature, notamment le droit de propriété (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Zimmermann et Steiner précité, série A n° 66, p. 10, § 22). En effet, le mandat litigieux amena M. Baraona à s'enfuir au Brésil avec sa famille, abandonnant sa maison, tous ses biens et son entreprise, laquelle fut pour finir déclarée en faillite (paragrapes 9-10 ci-dessus).

Dès lors, l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention s'applique en l'espèce.

B. Sur l'observation de l'article 6 § 1 (art. 6-1)

45. Reste à savoir s'il y a eu ou non dépassement du "délai raisonnable".

Requérant et Commission répondent par l'affirmative, mais le Gouvernement marque son désaccord.

1. Période à prendre en considération

46. Saisi par le requérant le 30 juillet 1981 (paragraphe 11 ci-dessus), le tribunal administratif de Lisbonne n'a pas encore statué sur le fond de l'affaire. La procédure a donc déjà duré six ans, ce qui paraît considérable vu la nature préliminaire des décisions prises jusqu'ici; aussi sa conduite appelle-t-elle un contrôle sous l'angle de l'article 6 § 1 (art. 6-1).

2. Critères à utiliser pour apprécier le caractère raisonnable du délai

47. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir notamment l'arrêt Zimmermann et Steiner précité, série A n° 66, p. 11, § 24).

48. La procédure incriminée se trouvait régie par les dispositions du code portugais de procédure civile, selon lesquelles l'initiative incombe aux parties, en l'occurrence le requérant et le ministère public. Cela ne dispensait pourtant pas le tribunal d'assurer la bonne marche de l'instance (arrêts Guincho précité, série A n° 81, p. 14, § 32, et Capuano du 25 juin 1987, série A n° 119, § 24). En outre, il faut noter que M. Baraona a protesté contre les prorogations de délai consenties par le juge (paragrapes 14-17 ci-dessus).

a) Complexité de l'affaire

49. Le Gouvernement invoque la grande complexité de l'affaire; elle aurait obligé le ministère public à solliciter des prolongations successives car il aurait eu de la peine à se procurer les pièces nécessaires, les faits de la cause remontant à une période révolutionnaire; à cela s'ajoutaient des problèmes juridiques délicats et la nécessité, pour le ministère public, d'arrêter une stratégie commune face à des espèces semblables.

50. La Cour considère, avec la Commission, que le litige soulève des points de fait et de droit d'une certaine complexité. En particulier, le recours incident du requérant (10 mai 1984) posait une question difficile qui fut traitée à trois degrés de juridiction près de trois années durant: l'égalité des armes dans la procédure litigieuse (paragraphe 24 ci-dessus).

Néanmoins, les actes de procédure accomplis jusqu'ici par le tribunal administratif, telle la décision du 30 décembre 1983 (paragraphe 21 ci-dessus), revêtent un caractère préliminaire et ne justifient donc pas le temps écoulé.

b) Comportement du requérant

51. M. Baraona ne s'est plaint des diverses prorogations de délai accordées au ministère public que le 30 juillet 1982, soit presque un an après que celui-ci eut été invité à déposer ses réquisitions (paragraphe 14 ci-dessus). D'après lui, toutefois, pareille démarche n'eût servi à rien s'il l'avait entreprise plus tôt, lesdites prorogations se fondant sur le droit interne (paragraphe 32 ci-dessus).

A cet égard, la Cour constate que l'annulation, par le tribunal administratif de Lisbonne, de la décision du 27 juillet 1982 a eu lieu seulement le 11 février 1983 (paragraphe 20 ci-dessus), près de trois mois après que le ministère public eut fini par présenter ses conclusions.

52. Selon le Gouvernement, si le juge n'a pas encore statué sur le fond la responsabilité en incombe aux parties, car elles ont utilisé leurs droits procéduraux.

53. Les initiatives du parquet ne sauraient être imputées au requérant, mais bien plutôt à l'Etat puisqu'elles émanaient de l'un de ses organes (paragraphe 54-56 ci-dessous).

De son côté, M. Baraona a exercé deux recours incidents. Le premier, du 29 septembre 1982, n'avait pas d'effet suspensif et n'a donc pas prolongé la procédure (paragraphe 15 ci-dessus).

Il n'en va pas de même du second; formé le 10 mai 1984 (paragraphe 24 ci-dessus), il provoqua une interruption de presque trois années. L'intéressé prétendait qu'une fois exclues du dossier les réquisitions du ministère public (paragraphe 20 ci-dessus), tous les faits avancés dans la demande introductive d'instance devaient être présumés admis par ce dernier, en vertu du principe de l'égalité des armes consacré par l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention, lequel aurait abrogé les articles 485 alinéa b) et 490 § 4 du code de procédure civile (paragraphe 32 ci-dessus).

Une décision favorable au requérant pouvait donc influencer sur l'issue de la procédure: elle aurait allégé la tâche du tribunal administratif. D'ailleurs, pareille démarche était nécessaire si M. Baraona voulait épuiser les voies de recours internes, afin de saisir les organes de la Convention de la question de l'égalité des armes (décision de la Commission sur la recevabilité de la requête, du 5 octobre 1984, Décisions et rapports n° 40).

Il n'empêche que ce recours incident et le recours ultérieur en annulation (paragraphe 26 in fine ci-dessus), quoique tous deux justifiés, ont dans une certaine mesure compliqué la procédure (paragraphe 50 ci-dessus).

c) Comportement des autorités compétentes

54. D'après la Commission, la cause principale du retard réside dans les cinq demandes de prorogation présentées par le ministère public.

La Cour relève que le 31 juillet 1981, le tribunal administratif de Lisbonne ordonna la citation du ministère public, l'invitant à répondre dans les vingt jours conformément à l'article 486 § 1 du code de procédure civile (paragraphe 11 ci-dessus). Or celui-ci ne déposa ses réquisitions que le 18 novembre 1982, après avoir obtenu plusieurs prolongations de délai conformément à l'article 486 § 3 (paragraphe 32 ci-dessus). Le 11 février 1983, le juge annula cependant la prorogation accordée le 27 juillet 1982, car la demande du ministère public revêtait un caractère trop imprécis. En conséquence il décida de ne pas tenir compte, en raison de leur tardiveté, des conclusions déposées par les parties après cette date, y compris les réquisitions du ministère public (paragraphe 20 ci-dessus). Après un an et demi, la procédure se retrouva donc dans son état initial.

Le tribunal ordonna ensuite la production de l'original du mandat d'arrêt (paragraphe 21 ci-dessus), mais en vain. Il ne rendit la décision préparatoire que le 30 décembre 1983, donc après avoir attendu ce document pendant dix mois.

Le 20 janvier 1984, M. Baraona présenta une réclamation contre cette décision. Elle fut transmise au juge le 2 février, mais il ne la rejeta que deux mois plus tard, le 12 avril, invoquant un séjour à l'étranger (paragraphe 22-23 ci-dessus).

Si les instances postérieures devant la Cour administrative suprême et la Cour constitutionnelle ne prêtent pas, elles, à la critique, les trois périodes retenues par la Cour totalisent plus de deux années; seules pourraient les justifier des circonstances très exceptionnelles (arrêt Guincho précité, série A n° 81, p. 15, § 36).

55. D'après le Gouvernement, les demandes de prorogation incriminées tiraient leur légitimité de la complexité de l'affaire et se fondaient sur la législation portugaise, de sorte que le temps écoulé de leur fait ne saurait entrer en ligne de compte pour le contrôle de la durée de la procédure.

56. La Cour a déjà pris en considération la complexité de

l'affaire (paragraphe 50 ci-dessus). Quant à l'autre argument du Gouvernement, il ne la convainc pas davantage. Que la législation interne permette au ministère public de demander une prorogation de délai n'exclut pas la responsabilité de l'Etat pour les retards en résultant; le parquet aurait pu renoncer à présenter de telles demandes, ou le juge administratif les rejeter, comme il le fit du reste le 11 février 1983.

3. Conclusion

57. En résumé, ni la complexité de la cause ni le comportement du requérant n'ont influé à un degré considérable sur la durée de la procédure; elle découle pour l'essentiel de la manière dont les autorités compétentes ont conduit l'affaire.

Il y a donc eu dépassement du "délai raisonnable" au sens de l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention.

II. APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)

58. Aux termes de l'article 50 (art. 50) de la Convention,

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

A. Dommage

59. M. Baraona réclame 8.000.000 escudos portugais d'intérêts moratoires, au taux de 23 %, sur le montant de l'indemnité demandée par lui au Gouvernement dans la procédure nationale pendante et à raison des cinq années qu'elle a déjà duré.

Il revendique en outre 5.000.000 escudos pour préjudice matériel et moral: le fait que les tribunaux portugais n'ont pas encore statué sur son action civile l'aurait empêché de se réinstaller au Portugal après y avoir perdu tous ses biens par suite du mandat d'arrêt litigieux.

60. Le Gouvernement relève que les intérêts moratoires peuvent être obtenus devant les tribunaux internes, qui d'ailleurs prennent en compte l'inflation et l'érosion monétaire pour fixer le niveau d'une indemnité. De plus, la durée de la procédure n'aurait causé au requérant aucun dommage matériel car il s'est établi à demeure au Brésil.

61. Sur les intérêts moratoires, la Cour marque son accord avec la Commission: le moment venu, les juridictions portugaises auront à en allouer si elles donnent gain de cause à M. Baraona. En tout cas, elle ne saurait préjuger du résultat de l'action en instance (voir notamment, mutatis mutandis, l'arrêt Bönisch du 2 juin 1986, série A n° 103, p. 8, § 11).

Quant au dommage matériel allégué, il ne découle pas du dépassement du "délai raisonnable", constaté par le présent arrêt: l'impossibilité prétendue de retourner au Portugal dérive du mandat d'arrêt qui a conduit l'intéressé à s'enfuir au Brésil en laissant tout son patrimoine dans son pays. Or il s'agit là, précisément, de l'objet du recours pendant devant le tribunal administratif de Lisbonne et sur l'issue duquel la Cour ne saurait spéculer.

En revanche, le requérant a éprouvé un tort moral indéniable. Après six années, il continue à vivre dans l'incertitude en ce qui concerne le dénouement de la procédure en cause et, dès lors, la possibilité de se rétablir au Portugal comme il le souhaite. Appréciant ces éléments en équité, comme le veut l'article 50 (art. 50), la Cour lui accorde 500.000 escudos.

B. Frais et dépens

62. M. Baraona réclame en outre le remboursement de 1.000.000 escudos de frais et dépens qu'aurait entraînés sa représentation par deux avocats devant les organes de la Convention, à savoir 500.000 escudos d'honoraires, 470.000 de frais de déplacement et 30.000 escudos de frais généraux.

S'appuyant sur les principes retenus en la matière par la jurisprudence de la Cour (voir, entre beaucoup d'autres, l'arrêt Bönisch précité, série A n° 103, p. 9, § 15), le Gouvernement estime superflue la participation de deux avocats.

63. Le Gouvernement reconnaît l'importance des questions soulevées par l'affaire. Aux yeux de la Cour, elle pouvait justifier la présence de deux avocats à l'audience. Quant au montant des frais occasionnés par leur participation à la procédure devant la Commission et la Cour, ainsi que des frais généraux, il semble raisonnable. Par contre, dans les circonstances de la cause la Cour estime suffisante une somme de 400.000 escudos au titre des honoraires.

Au total, l'intéressé a donc droit au remboursement de 900.000 escudos pour frais et dépens.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

1. Dit que l'article 6 § 1 (art. 6-1) de la Convention s'applique en l'espèce;
2. Dit qu'il a été violé;
3. Dit que l'Etat défendeur doit verser au requérant cinq cent mille (500.000) escudos pour dommage moral et neuf cent mille (900.000) escudos pour frais et dépens;
4. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le 8 juillet 1987.

Signé: Rolv RYSSDAL
Président

Pour le Greffier

Signé: Jonathan L. SHARPE
Chef de division
au greffe de la Cour