



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE CASTANHEIRA BARROS c. PORTUGAL

(Requête n° 36945/97)

ARRÊT

STRASBOURG

26 octobre 2000

Le présent arrêt n'est pas définitif. Aux termes de l'article 43 § 1 de la Convention, toute partie à l'affaire peut, dans un délai de trois mois à compter de la date de l'arrêt d'une Chambre, demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre. L'arrêt d'une Chambre devient définitif conformément aux dispositions de l'article 44 § 2.

En l'affaire Castanheira Barros c. Portugal,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section),
siégeant en une chambre composée de :

MM. G. RESS, *président*,
A. PASTOR RIDRUEJO,
L. CAFLISCH,
J. MAKARCZYK,
I. CABRAL BARRETO,
V. BUTKEVYCH,
J. HEDIGAN, *juges*,

et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 5 octobre 2000,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 36945/97) dirigée contre la République du Portugal et dont un ressortissant de cet Etat, M. Jorge Manuel Castanheira Barros (« le requérant »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 19 mai 1997 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement portugais (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. A. Henriques Gaspar, Procureur général adjoint.

3. Le requérant alléguait en particulier que la durée d'une procédure civile était excessive.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole n° 11).

5. La requête a été attribuée à la quatrième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

6. Par une décision du 3 février 2000, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

7. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Le requérant est un ressortissant portugais né en 1952 et résidant à Coimbra. Aujourd'hui avocat, il était, à l'époque des faits, fonctionnaire à l'Institut de criminologie de Coimbra et ensuite à l'Institut national de criminologie ; il y relevait de la catégorie d'assesseur principal.

9. Le 8 février 1989, le requérant introduisit devant la section du contentieux administratif de la Cour suprême administrative (*Supremo Tribunal Administrativo*) un recours contentieux en annulation de la décision du ministre de la Justice qui lui avait refusé l'octroi d'une prime de risque. Il alléguait que la décision en cause avait été prise en violation des règles de compétence pertinentes.

10. Par un arrêt du 27 novembre 1990, la Cour suprême administrative rejeta le recours, considérant que la décision attaquée n'était pas entachée du vice indiqué.

11. Le 12 décembre 1990, le requérant attaqua cette décision devant la cour plénière de la section du contentieux administratif (*pleno da secção*) de la Cour suprême administrative. Par un arrêt du 11 décembre 1996, la haute juridiction rejeta le recours. Le requérant présenta encore une demande en nullité de cet arrêt, qui fut rejetée par un arrêt du 20 mars 1997.

12. Le 10 janvier 1997, le requérant avait introduit un recours constitutionnel visant certaines dispositions du décret en vertu duquel le ministre de la Justice avait pris la décision litigieuse. Toutefois, par une décision du 20 mai 1997, le juge rapporteur à la cour plénière, considérant que les dispositions en question n'avaient pas été appliquées par les décisions juridictionnelles attaquées, déclara le recours irrecevable. Par un arrêt du 24 juin 1997, la cour plénière confirma la décision du rapporteur.

13. Le 9 juillet 1997, le requérant déposa une réclamation contre cet arrêt devant le Tribunal constitutionnel (*Tribunal Constitucional*), qui fut rejetée par un arrêt du 4 février 1998.

II. LE DROIT PERTINENT

A. Les fonctions de l'Institut national de criminologie

14. L'Institut national de criminologie était, aux termes du décret-loi n° 96/95 du 10 mai 1995, un organe public doté d'autonomie administrative et financière et placé sous la tutelle du ministère de la Justice. Il a succédé à l'Institut de criminologie de Coimbra.

15. Selon l'article 3 du décret-loi n° 96/95, il incombait à l'Institut les tâches suivantes :

- la réalisation de travaux de recherche scientifique ;
- l'élaboration d'études et avis ainsi que la réalisation d'expériences pilotes en matière de prévention et répression de la criminalité ;
- la collaboration avec d'autres services en matière d'élaboration de critères de notation statistique criminelle ainsi que la publication périodique d'analyses de données ;
- l'organisation de cours, séminaires, colloques et conférences à l'intention du personnel exerçant des fonctions dans les services s'occupant de la prévention et de la répression de la criminalité ;
- le soutien à la recherche scientifique effectuée par d'autres entités ;
- la promotion de débats et de réunions d'information à l'intention de l'opinion publique concernant les questions criminelles ;
- les échanges et la coopération avec d'autres institutions, nationales, étrangères et internationales, s'occupant des problèmes criminels ;
- l'édition de publications afin de divulguer le travail scientifique de l'Institut ;
- la réalisation d'expertises sur la personnalité prévues par les règles de procédure.

B. Jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et Communication de la Commission européenne publiée au J.O.C.E. N° C 72 du 18 mars 1988

16. Le traité instituant la Communauté économique européenne du 25 mars 1957 (« le traité CEE ») prévoit, en son article 48 § 4, une dérogation au principe de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté pour les « emplois dans l'administration publique ». La Cour de justice des Communautés européennes a développé une interprétation restrictive de cette dérogation. Dans son arrêt Commission c/Belgique du 17 décembre 1980 (n° 149/79, Recueil p. 3881), elle a décidé que la dérogation ne concernait que les emplois comportant une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques et supposent ainsi, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité avec l'Etat ainsi que la réciprocité de droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité.

17. La Commission européenne, à laquelle le traité CEE a confié la tâche d'assurer l'application correcte des règles communautaires, a relevé qu'un nombre important d'emplois susceptibles de tomber sous le coup de la dérogation sont, en réalité, sans rapport avec l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat.

18. Dans une communication du 18 mars 1988, elle a entrepris d'énumérer, d'un côté, les activités couvertes par la dérogation et, de l'autre, les activités qui ne le sont pas. Elle a ainsi établi deux catégories d'activités distinctes selon qu'elles sont considérées comme relevant ou non d'« une participation directe ou indirecte à l'exercice de la fonction publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ».

19. Il s'agit des catégories suivantes :

« Activités spécifiques de la fonction publique nationale exclues [du bénéfice de la libre circulation des travailleurs]

En se fondant sur l'état actuel de la jurisprudence de la Cour et en tenant compte des conditions actuelles de la construction du marché unique, la Commission estime que la dérogation établie par l'article 48, paragraphe 4, vise les fonctions spécifiques de l'Etat et des collectivités assimilables telles que les forces armées, la police et les autres forces de l'ordre ; la magistrature ; l'administration fiscale et la diplomatie. En outre, sont considérées aussi couvertes par cette exception, les emplois relevant des ministères de l'Etat, des gouvernements régionaux, des collectivités territoriales et autres organismes assimilés, des banques centrales dans la mesure où il s'agit du personnel (fonctionnaires et autres agents) qui exerce les activités ordonnées autour d'un pouvoir juridique public de l'Etat ou d'une autre personne morale de droit public telles que l'élaboration des actes juridiques, la mise en exécution de ces actes, le contrôle de leur application et la tutelle des organismes indépendants (...).

Activités concernées par l'action dans le secteur des services publics

La Commission estime que les tâches et responsabilités caractérisant les emplois relevant de certaines structures nationales apparaissent manifestement comme étant en général suffisamment éloignées des activités spécifiques de l'administration publique telles que définies par la Cour de justice, pour qu'elles ne puissent que très exceptionnellement relever de l'exemption prévue à l'article 48 paragraphe 4 du traité CEE.

Dès lors, la Commission entend porter en priorité son action systématique sur les secteurs suivants :

- les organismes chargés de gérer un service commercial (par exemple : transports publics, distribution d'électricité ou de gaz, compagnies de navigation aérienne ou maritime, postes et télécommunications, organismes de radio-télédiffusion),
- les services opérationnels de santé publique,
- l'enseignement dans les établissements publics,
- la recherche à des fins civiles dans les établissements publics.

En effet, pour chacune de ces activités on constate soit qu'elle existe également dans le secteur privé, auquel cas l'article 48 paragraphe 4 ne s'applique pas, soit qu'elle peut être exercée dans le secteur public en dehors des conditions de nationalité (...).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

20. Le requérant dénonce la durée de la procédure qui a débuté le 8 février 1989 et s'est terminée le 4 février 1998. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« 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

21. La Cour doit d'abord examiner si l'article 6 est applicable au présent litige. Le requérant plaide en faveur de l'applicabilité, à l'inverse du Gouvernement.

22. Le requérant soutient ainsi avoir fait valoir au niveau interne un droit purement patrimonial. Il souligne que le droit en question était « défendable » et rappelle à cet égard que la Cour suprême administrative n'a pas rejeté son recours contentieux *in limine*.

23. Se référant à l'affaire *Pellegrin c. France* (n° 28541/95, CEDH 1999-VIII), le requérant relève que son travail en tant que fonctionnaire ne comportait nullement l'exercice de la puissance publique. Il se bornait en effet à effectuer des travaux de recherche scientifique dans le cadre des fonctions de l'Institut.

24. Le Gouvernement avait soutenu au départ que le contentieux relatif au recrutement, à la carrière et à la cessation d'activité des fonctionnaires sortaient, en règle générale, du champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention. Par la suite, il n'a pas soutenu que le requérant avait des fonctions impliquant l'exercice de la puissance publique.

25. Le Gouvernement conclut cependant à l'inapplicabilité de l'article 6 § 1 en raison d'un autre motif. D'après lui, le moyen dont le requérant a fait usage afin de contester l'acte administratif litigieux ne pouvait que conduire au rejet de son recours. Le droit invoqué par le requérant ne serait ainsi pas « défendable », au sens de la jurisprudence de la Cour.

26. La Cour rappelle que pour que l'article 6 § 1, sous sa rubrique « civile », trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait « contestation » sur un « droit » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. Il doit s'agir d'une contestation réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. En outre, l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit de caractère civil en question (*Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 27, CEDH 2000-VII).

27. La Cour relève d'abord qu'on ne saurait considérer, comme il a été soutenu par le Gouvernement, que le droit invoqué par le requérant n'était pas reconnu en droit interne. Elle constate que le recours contentieux introduit par le requérant n'a pas été rejeté *in limine*, mais a été examiné au fond par les juridictions internes dont les décisions sont par ailleurs amplement motivées. Aux yeux de la Cour, le requérant pouvait ainsi prétendre, de manière défendable, invoquer le droit en cause.

28. Reste à savoir si celui-ci était de « caractère civil » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, compte tenu du fait qu'en l'espèce il s'agissait d'un litige concernant la carrière d'un agent travaillant pour une administration publique.

29. La Cour rappelle que, dans son arrêt de principe dans l'affaire Pellegrin (arrêt précité, § 63), elle a estimé qu'il importait de dégager, aux fins de l'application de l'article 6 § 1, une interprétation autonome de la notion de « fonction publique » permettant d'assurer un traitement égal des agents publics dans les Etats parties à la Convention, indépendamment du système d'emploi pratiqué sur le plan national, et quelle que soit en particulier la nature du rapport juridique entre l'agent et l'administration (relation contractuelle ou position statutaire et réglementaire).

30. Dans cette perspective, pour déterminer l'applicabilité de l'article 6 § 1 aux agents publics, qu'ils soient titulaires ou contractuels, la Cour a estimé qu'il convenait d'adopter un critère fonctionnel, fondé sur la nature des fonctions et des responsabilités exercées par l'agent (*ibidem*, § 64). Elle a également relevé qu'au sein des administrations nationales, certains postes comportent une mission d'intérêt général ou une participation à l'exercice de la puissance publique et que leurs titulaires détiennent ainsi une parcelle de la souveraineté de l'Etat, qui a donc un intérêt légitime à exiger de ces agents un lien spécial de confiance et de loyauté (*ibidem*, § 65).

31. La Cour a ainsi décidé que sont seuls soustraits au champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention les litiges des agents publics dont l'emploi est caractéristique des activités spécifiques de l'administration publique dans la mesure où celle-ci agit comme détentrice de la puissance publique chargée de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. En pratique, la Cour examinera, dans chaque cas, si l'emploi du requérant implique - compte tenu de la nature des fonctions et des responsabilités qu'il comporte - une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. Comme elle l'a fait dans son arrêt Pellegrin (*ibidem*, § 66), la Cour aura égard, à titre indicatif, aux catégories d'activités et aux emplois énumérés par la Commission européenne dans sa communication du 18 mars 1988 et par la Cour de justice des Communautés européennes (voir paragraphes 16-19 ci-dessus).

32. En l'espèce, il ne ressort pas du dossier que le requérant ait exercé des responsabilités impliquant des fonctions régaliennes. D'après le descriptif du décret-loi n° 96/95 (paragraphe 15 ci-dessus), le requérant, en tant que juriste, était surtout chargé de tâches afférant à la recherche scientifique en matière de criminalité.

Les fonctions en question relèvent ainsi plutôt de la catégorie « recherche à des fins civiles dans les établissements publics » visée par la Communication de la Commission européenne du 18 mars 1988 (voir le paragraphe 19 ci-dessus). Il s'agit là d'un domaine où en règle générale l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ne se trouvent pas en cause.

33. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que l'article 6 de la Convention s'applique en l'espèce au litige portant sur la contestation sur un droit de caractère civil opposant M. Castanheira Barros à l'Etat.

B. Sur l'observation de l'article 6

34. Le requérant estime que la durée de la procédure ne saurait passer pour raisonnable.

35. Le Gouvernement souligne que la procédure devant la cour plénière de la section du contentieux administratif de la Cour suprême administrative a souffert un certain retard en raison de la surcharge du rôle de cette juridiction.

36. La Cour constate que la période à considérer a débuté le 8 février 1989 avec l'introduction du recours contentieux et s'est terminée le 4 février 1998 par l'arrêt du Tribunal constitutionnel. Elle s'étend donc sur neuf ans.

37. Pour rechercher s'il y a eu dépassement du délai raisonnable, il y a lieu d'avoir égard aux circonstances de la cause et 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, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Silva Pontes c. Portugal* du 23 mars 1994, série A n° 286-A, p. 15, § 39).

38. La Cour observe d'abord que l'affaire ne revêtait pas de complexité particulière. Le comportement du requérant ne justifie pas non plus la durée de la procédure.

39. S'agissant du comportement des autorités compétentes, la Cour relève que la cour plénière de la section du contentieux administratif de la Cour suprême administrative a mis six ans pour examiner le recours du requérant, le Gouvernement n'ayant pas fourni d'explication pertinente sur ce délai, qui apparaît manifestement excessif. La surcharge du rôle de la juridiction en cause n'est pas une telle explication.

40. La Cour réaffirme qu'il incombe aux Etats contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable (voir *Frydlender c. France* précité, § 45).

41. Au vu des circonstances de la cause, la Cour conclut ainsi qu'il y a eu dépassement du « délai raisonnable » et, partant, violation de l'article 6 § 1.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

42. 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

43. M. Castanheira Barros demande à titre de dommage matériel les intérêts moratoires sur la somme éventuelle qui pourrait lui être octroyée suite au présent arrêt et qui seraient relatifs au prétendu retard de dix-sept jours dans la présentation des observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la présente affaire par le gouvernement portugais.

Il demande par ailleurs 8 000 000 escudos portugais (PTE) pour préjudice moral.

44. Le Gouvernement soutient que le montant demandé au titre du préjudice matériel ne présente aucun fondement raisonnable. Quant au préjudice moral, les sommes en cause seraient excessives.

45. La Cour ne décèle aucun lien de causalité entre la somme demandée par le requérant à titre de dommage matériel et la violation constatée. Elle relève en tout état de cause qu'il n'y a pas eu de retard dans la présentation des observations en cause par le gouvernement défendeur, lequel a obtenu une prorogation, octroyée par le président de la Commission, du délai initialement fixé. La demande du requérant à cet égard manque ainsi de pertinence et doit être rejetée.

En revanche, le fait que la procédure litigieuse s'est prolongée au-delà du délai raisonnable a sans doute causé au requérant un préjudice moral justifiant l'octroi d'une indemnité. Statuant en équité, comme le veut l'article 41, la Cour alloue au requérant la somme de 900 000 PTE.

B. Frais et dépens

46. Le requérant demande pour frais et dépens la somme de 2 150 000 PTE, dont 1 750 000 PTE pour ses propres honoraires. Le Gouvernement estime ces montants excessifs.

47. La Cour relève d'abord que le montant demandé pour les honoraires ne peut entrer en ligne de compte, le requérant ayant choisi d'assurer lui-même sa défense (voir l'arrêt *Brincat c. Italie* du 26 novembre 1992, série A n° 249-A, p. 13, § 29). En outre, la Cour n'est pas convaincue du caractère nécessaire et raisonnable de la totalité des frais exposés. Elle estime qu'il y a lieu d'octroyer à ce titre 150 000 PTE.

C. Intérêts moratoires

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

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

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
 - i. 900 000 (neuf cents mille) escudos portugais pour dommage moral ;
 - ii. 150 000 (cent cinquante mille) escudos portugais pour frais et dépens ;
 - b) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 7 % l'an à compter de l'expiration de ce délai et jusqu'au versement ;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 26 octobre 2000 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour.

Vincent BERGER
Greffier

Georg RESS
Président