

SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 11557/85
présentée par Luciano MOTTA
contre l'Italie

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 14 décembre 1988 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président

J.A. FROWEIN

G. SPERDUTI

E. BUSUTTIL

G. JÖRUNDSSON

A.S. GÖZÜBÜYÜK

A. WEITZEL

J.C. SOYER

H.G. SCHERMERS

H. DANIELIUS

H. VANDENBERGHE

Mme G.H. THUNE

Sir Basil HALL

MM. F. MARTINEZ

C.L. ROZAKIS

Mme J. LIDDY

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 22 avril 1985 par Luciano MOTTA contre l'Italie et enregistrée le 5 juin 1985 sous le No de dossier 11557/85 ;

Vu le rapport prévu à l'article 40 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Les faits de la cause exposés par les parties à la Commission sont les suivants.

Le requérant Luciano MOTTA est un ressortissant italien, né le 24 février 1931 à Carlentino (Italie) où il réside et exerce la profession de médecin.

Les griefs du requérant ont pour objet des procédures qui s'inscrivent dans le cadre de ses rapports avec l'INAM (Institut National d'Assurance Maladie). En vertu du système d'assurance maladie adopté par l'Italie, les assurés jouissent d'une assistance directe. Aussi ne sont-ils pas appelés à effectuer le paiement des actes médicaux directement aux prestataires (médecins, pharmaciens et autres). Ceux-ci sont remboursés par l'INAM sur la base de la présentation de notes d'honoraires.

En l'espèce l'INAM refusa de payer la note d'honoraires présentée par le requérant estimant qu'elle ne correspondait pas à des actes médicaux réellement effectués.

1. Le 15 juin 1979 le requérant s'adressa donc au "Pretore", juge du travail, de Lentini pour lui demander d'enjoindre à l'INAM de lui payer les prestations effectuées au cours de la période de septembre 1978 à janvier 1979.

Le 10 juillet 1979, l'INAM s'opposa à l'injonction et fit état d'irrégularités qui auraient été constatées par ses services concernant les prestations effectuées. Vu la gravité des faits évoqués par l'INAM, le juge du travail transmit les actes au procureur de la République de Siracuse afin que, le cas échéant, celui-ci ouvre une instruction pénale. Le 11 septembre 1979 le procureur de la République de Siracuse transmit les actes au juge d'instruction.

Le 8 octobre 1979 le "Pretore" décida de suspendre la procédure civile en attendant l'issue des poursuites pénales, conformément à l'article 295 du code de procédure civile.

2. Le 20 octobre 1979 le juge d'instruction près le tribunal pénal de Siracuse communiqua au requérant qu'une information était ouverte contre lui du chef de fausse attestation et escroquerie pour des faits qui s'étaient déroulés le 16 juillet 1979 (date de la présentation de la note d'honoraires pour les prestations litigieuses s'étalant de septembre 1978 à janvier 1979).

Le 30 octobre 1979, le juge d'instruction procéda à l'interrogatoire du requérant. Puis, le 30 novembre 1979 à celui des patients indiqués comme destinataires des actes médicaux litigieux. Le 18 janvier 1980, l'INAM présenta un rapport complémentaire au procureur de la République.

Le 20 mars 1980, l'INAM se constitua partie civile dans la procédure pénale.

Le 6 juin 1980 le juge d'instruction décida de renvoyer le requérant en jugement devant le tribunal pénal de Siracuse. Selon les affirmations du requérant, le procès aurait dû avoir lieu à l'automne 1981. En septembre 1981, le requérant demanda par écrit la fixation d'une audience. Le 10 novembre 1981, le requérant fut cité à comparaître à une audience fixée au 26 janvier 1982 qui dut être reportée au 4 juin 1982 parce que le requérant avait révoqué le mandat donné à son défenseur et que le nouveau défenseur n'était pas disponible. Le ministère public ne s'étant pas opposé à la demande, le tribunal accepta de remettre l'audience. Le 4 juin 1982 il fut procédé à l'interrogatoire de l'accusé et de 20 témoins. La défense ayant demandé la production de divers documents, la poursuite de l'examen de l'affaire fut reportée au 26 octobre 1982, date à laquelle elle fut ajournée parce que la section du tribunal qui était chargée de l'affaire était composée différemment. L'audience nouvellement fixée au 10 décembre 1982, fut reportée au 18 mars 1983, puis sine die. En effet la composition de la section du tribunal n'était pas la même qu'au début du procès et ne pouvait être reconstituée parce que l'un des magistrats qui la composait - "pretore" honoraire adjoint - n'exerçait plus cette fonction.

Le 21 mars 1983, le requérant présenta une nouvelle instance de fixation de l'audience. Le 12 avril 1983, le requérant fut cité à comparaître à l'audience du 13 juin 1983, date à laquelle fut prononcé le jugement, déposé au greffe le 20 juin 1983. Par ce jugement le tribunal déclara que les poursuites devaient être interrompues du fait de l'existence d'une amnistie.

Le requérant se pourvut en appel. Le dossier fut transmis à la cour d'appel de Catane le 8 novembre 1983.

Le requérant demanda à deux reprises la fixation de l'audience. Le président de la cour d'appel fixa cette dernière au 9 février 1984. L'avocat du requérant étant absent, et le président de la cour n'ayant pas autorisé l'accusé à se défendre en personne, la cause fut renvoyée à l'audience du 6 avril 1984 où elle fut jugée. L'arrêt du même jour, déposé au greffe de la cour le 18 mai 1984, confirma le jugement de première instance.

Le requérant s'est pourvu en cassation. Son pourvoi fut rejeté par arrêt du 27 avril 1987 de la Cour de cassation, déposé au greffe le 4 décembre 1987.

Il ressort d'une attestation fournie par le requérant que la procédure civile n'a pas été reprise depuis (article 297 du code de procédure civile).

3. Par ailleurs, le 3 septembre 1979, le requérant présenta à l'INAM une note d'honoraires relative au paiement d'un certain nombre d'actes médicaux effectués entre février et mars 1979. Par note du 2 octobre, l'INAM l'informa qu'elle procédait au remboursement de tous les actes, à l'exception de ceux pour lesquels le requérant aurait dû obtenir une entente préalable.

A la demande du requérant le juge de première instance de Lentini enjoignit à l'INAM, par acte (decreto) du 25 février 1980 de payer les prestations effectuées par le requérant.

Le 26 mars 1980 l'INAM s'opposa à cette demande en excitant notamment de l'existence des poursuites indiquées ci-dessus et contestant ainsi le caractère liquide, certain et exigible de la créance du requérant.

Le 8 mai 1980 le juge suspendit l'exécution de l'injonction (decreto). Puis, sur demande du requérant qui avait indiqué que les actes visés par l'injonction n'étaient pas ceux pour lesquels il était poursuivi, l'injonction de payer faite à l'INAM fut confirmée, par décision du 22 janvier 1982, déposée au greffe le 1er février 1982.

GRIEFS

Le requérant soulève plusieurs griefs à l'encontre des procédures décrites ci-dessus :

- il se plaint principalement de leur durée ;

- il se plaint du caractère arbitraire des poursuites et invoque à cet égard l'article 6, par. 3, de la Convention. Il affirme, en effet, que n'ayant pas été payé par l'INAM pour les prestations litigieuses, il ne pouvait être poursuivi pour escroquerie, l'infraction n'étant pas constituée ;

- il affirme par ailleurs que les prestations dont il a demandé le paiement ont toutes été effectuées ainsi qu'il ressort de l'interrogatoire des patients ; il aurait donc été poursuivi injustement.

Le requérant allègue également une violation de l'article 1er du Protocole additionnel qui découlerait de ce qu'ayant demandé le paiement de ce qui lui était dû, on aurait opposé à ses demandes au civil l'existence d'une procédure pénale pendante portant sur les mêmes faits.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 23 avril 1985 et enregistrée le 5 juin 1985.

Le 7 juillet 1986 la Commission a procédé à un premier examen de la requête. Elle a décidé de la porter à la connaissance du Gouvernement italien et d'inviter ce dernier à présenter ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé du seul grief tiré par le requérant de la durée excessive des procédures civiles et pénales qui trouvaient leur origine dans la demande d'injonction de paiement adressée par le requérant au "Pretore" de Lentini, le 15 juin 1979.

Le Gouvernement italien a fait parvenir ses observations par lettre du 15 octobre 1986.

Le requérant a fait parvenir ses observations par lettre du 4 novembre 1986.

Le 12 décembre 1986, la Commission a décidé de refuser l'assistance judiciaire au requérant pour les besoins de la procédure devant la Commission.

ARGUMENTATION DES PARTIES

A. Le Gouvernement

Après avoir précisé un certain nombre de circonstances concernant le déroulement des procédures pénales, le Gouvernement a présenté les observations suivantes.

Quant à la durée de la procédure pénale

L'instruction ainsi que l'examen de l'affaire en appel ont eu lieu - tout compte fait - dans le respect du délai raisonnable requis par l'article 6 par. 1 de la Convention. En effet, l'instruction a duré un peu plus de sept mois et a nécessité l'accomplissement de plusieurs actes d'instruction dont il est fourni ample documentation. Le procès d'appel quant à lui s'est conclu dans un délai de cinq mois malgré une demande de renvoi de l'examen de l'affaire faite par le défenseur de l'inculpé.

Les délais les plus longs concernent le laps de temps qui s'est écoulé entre le renvoi en jugement du requérant et la fixation de la première audience (un an, cinq mois et quatre jours) ainsi que la durée des audiences devant le tribunal.

Pour expliquer le premier délai le président du tribunal de Lentini a indiqué qu'il a été nécessaire de fixer en priorité les procès concernant des accusés détenus et cela afin d'empêcher que n'expirent les délais maxima de détention préventive, puis les procès en flagrant délit et qu'il a été impossible au tribunal de multiplier le nombre des audiences en fonction des besoins, vu l'absence de salles d'audience, de magistrats du siège, du parquet et des greffiers.

Quant à la durée de la phase des débats qui s'est déroulée dans un laps de temps d'une année et cinq mois environ elle s'explique par les difficultés résultant d'un procès délicat et laborieux, compte tenu de la personnalité de l'accusé et de ce que les preuves ont dû être recueillies au cours des audiences.

La durée ne semble pas injustifiée compte tenu du fait que certains renvois ont été demandés par le défenseur de l'inculpé, ou décidés avec son consentement.

Ainsi, ces remises ne paraissent pas dépendre de la diligence du tribunal malgré le départ d'un juge de la chambre qui avait la

charge de juge adjoint honoraire et qui avait été appelé afin de faire face aux nécessités du tribunal signalées par le président dans la note précitée.

Quant aux problèmes de l'incidence de la durée du procès pénal sur le procès civil

Le Gouvernement remarque que le requérant ne saurait se plaindre de la suspension de procédure intervenue dans le procès civil, qui est devenue nécessaire dans l'attente de l'issue du procès pénal. Ce dernier s'est d'ailleurs terminé par l'amnistie des infractions reprochées au requérant.

Il y a lieu de noter à cet égard que le requérant a demandé et obtenu, le 27 mai 1986, un nouveau décret d'injonction de paiement pour d'autres prestations et que les bureaux locaux de l'INAM tout en ayant ordonné le paiement des prestations indiquées en tant qu'"extras" au mois d'octobre 1985, ont dénoncé au juge de première instance local l'excédent considérable des dites prestations, déjà signalé en 1979 au procureur de la république.

Cela aurait par ailleurs suscité le ressentiment de l'intéressé qui, en date du 24 octobre 1986, a porté plainte contre le juge de première instance auprès du procureur de la république pour violation présumée de l'article 323 du Code pénal, s'estimant "persécuté" par lui, du fait des enquêtes de police judiciaire ordonnées par ce magistrat.

En substance le Gouvernement estime que les griefs du requérant sont manifestement mal fondés.

B. Le requérant

Quant à la durée de la procédure pénale

Pour le requérant, le délai qui s'est écoulé entre son renvoi en jugement, le 6 juin 1980, et la fin du procès de première instance, le 13 juin 1983, soit trois années, est excessif compte tenu du fait qu'il n'aurait jamais dû être poursuivi car les infractions qui lui étaient reprochées n'étaient pas constituées. Le requérant souligne à cet égard n'avoir jamais été payé par l'INAM pour les prestations qu'on lui reprochait de n'avoir pas effectuées en réalité.

Le requérant affirme avoir sollicité à deux reprises du tribunal l'envoi de la citation à comparaître.

Le 26 janvier 1982 le procès dut être renvoyé à la fois parce que le défenseur qu'il avait désigné ne pouvait assister à l'audience et que le ministère public ("avvocato dello stato" selon l'expression utilisée par le requérant) était absent, de même qu'il était absent à l'audience du 10 décembre 1982, parce que arrêté en chemin par un ennui mécanique à sa voiture.

Le requérant affirme encore que la transmission du dossier à la cour d'appel n'eut lieu que le 8 novembre après que par deux fois, il ait sollicité écrit les autorités de le faire.

Devant la cour d'appel de Catane à laquelle le requérant fit parvenir diverses demandes écrites pour accélérer l'examen de son affaire, l'audience fixée au 9 février 1984 dut être reportée car son avocat avait un empêchement.

Quant aux problèmes de l'incidence de la durée du procès pénal sur le procès civil

Le requérant affirme que l'ajournement du procès civil n'était

pas nécessaire comme le prouve le fait que pour d'autres injonctions de paiement qu'il avait obtenues du tribunal à l'encontre de l'INAM, le tribunal rejeta l'opposition formée par cette dernière.

La suspension de l'exécution de l'injonction de paiement dont il est question dans la présente requête lui a causé un grave préjudice matériel, puisqu'il n'a obtenu le paiement des sommes qui lui étaient dues qu'en 1983.

Enfin, le requérant se plaint pour la première fois dans ses observations en réponse aux observations du Gouvernement italien de diverses violations de procédure qui auraient porté atteinte aux droits de la défense.

EN DROIT

1. La Commission a examiné tout d'abord les griefs relatifs à une présumée atteinte aux droits de la défense que le requérant a énoncés pour la première fois dans ses observations en réponse au Gouvernement italien et qui visent l'ensemble des procédures qui le concernent. Elle constate toutefois que l'examen de ces griefs ne permet de déceler aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention et, en particulier, par son article 6 (Art. 6). Il s'ensuit que ses griefs sont manifestement mal fondés au sens de l'article 27 par. 2 (Art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant se plaint ensuite que les poursuites pénales dont il a fait l'objet sont arbitraires. Il invoque à l'appui de ce grief les dispositions de l'article 6 (Art. 6) de la Convention.

La Commission relève tout d'abord que le droit de ne pas faire l'objet de poursuites n'est pas comme tel garanti par la Convention. Elle constate, par ailleurs, que rien dans le dossier ne permet de croire que les poursuites dont se plaint le requérant aient eu pour seule fin de porter atteinte à l'un ou l'autre des droits et libertés que la Convention garantit à tout individu relevant de la juridiction des Etats parties à la Convention et notamment aux garanties prévues à l'article 6 (Art. 6) de la Convention.

Tel qu'il a été présenté à la Commission, ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté conformément à l'article 27 par. 2 (Art. 27-2) de la Convention.

3. Le requérant se plaint également que le sursis à statuer prononcé dans le litige civil l'opposant à l'INAM, constitue une atteinte au respect de ses biens, garanti par l'article 1er du Protocole n° 1 (P1-1) à la Convention. Aux termes de cette disposition de la Convention :

"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."

La Commission relève cependant que le sursis à statuer en matière civile est prévu en droit italien lorsque l'issue d'une procédure pénale en cours est déterminante pour l'établissement des faits essentiels à la solution du litige civil.

Elle considère qu'un tel système ne saurait en soi constituer une atteinte au respect des biens tel que garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). En l'absence d'autres circonstances de nature à étayer les griefs du requérant, la Commission considère donc que ceux-ci sont manifestement mal fondés et doivent être rejetés conformément à l'article 27 par. 2 (Art. 27-2) de la Convention.

4. Le requérant se plaint également de la durée des procédures pénales et civiles dans lesquelles il est impliqué.

Il invoque l'article 6 (Art. 6-1) de la Convention qui à son par. 1 dispose :

"1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable <...>".

a) Quant à la durée de la procédure pénale, la Commission constate que la procédure entamée le 20 octobre 1979, s'est terminée le 4 décembre 1987 après que la Cour de cassation ait rejeté le pourvoi formé par le requérant contre l'arrêt du 18 mai 1984 de la cour d'appel de Catane. La procédure a donc duré plus de huit ans et un mois.

La Commission relève d'emblée que la procédure a marqué divers temps d'arrêt notamment devant le tribunal pénal de Siracuse puis devant la Cour de cassation.

Elle note que ces délais n'ont fait l'objet d'aucune explication du Gouvernement lui permettant de conclure à ce stade de la procédure que les griefs du requérant sont manifestement mal fondés.

Par conséquent, la Commission estime qu'elle ne saurait, en l'état du dossier, déclarer ce grief manifestement mal fondé et que celui-ci nécessite un examen approfondi qui relève du fond de l'affaire. Elle constate d'autre part que le grief ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

b) En ce qui concerne la procédure civile qui a fait suite à l'injonction de paiement du 3 septembre 1979, la Commission constate qu'elle a pris fin par une décision du 22 janvier 1982, déposée au greffe le 1er février 1982, de sorte que la Commission n'est pas appelée à se prononcer sur le point de savoir si les faits allégués par le requérant révèlent l'apparence d'une violation de cette disposition. En effet, l'article 26 (Art. 26) in fine de la Convention prévoit que la Commission ne peut être saisie que "dans le délai de six mois, à partir de la date de la décision interne définitive".

Dans la présente affaire la décision du juge de première instance de Lentini qui constitue, quant à ce grief particulier, la décision interne définitive, a été déposée au greffe le 1er février 1982 alors que la requête a été soumise à la Commission le 22 avril 1985, c'est-à-dire plus de six mois après la date de cette décision. En outre, l'examen de l'affaire ne permet de discerner aucune circonstance particulière qui ait pu interrompre ou suspendre le cours dudit délai.

Il s'ensuit que la requête est tardive à cet égard et doit être rejetée, conformément à l'article 27 par. 3 (Art. 27-3) de la Convention.

c) En ce qui concerne la durée de la procédure civile qui a fait suite à l'injonction adressée à l'INAM le 15 juin 1979, la Commission constate que l'examen en a été suspendu en attendant l'issue des poursuites pénales engagées contre le requérant en application de l'article 295 du code de procédure civile et qu'une telle décision a eu pour effet de retarder le cours de la procédure civile, à tout le moins jusqu'à l'issue de la procédure pénale.

La Commission est d'avis que le sursis à statuer tel qu'il est prévu en droit italien ne saurait, en soi, comporter un délai injustifié de la procédure, dans la mesure où il est fondé en droit sur le principe selon lequel le pénal tient le civil en l'état et ne

revêt pas un caractère arbitraire.

Cependant, s'agissant d'apprecier si une procédure a dépassé le délai raisonnable prévu à l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) de la Convention, elle considère que seuls les délais normaux résultant de ce sursis à statuer sont justifiés. Il se pose par ailleurs la question de savoir si des retards inexcusables affectant la procédure pénale peuvent entraîner également un dépassement du délai raisonnable dans le procès civil (cf. N° 10103/82, déc. 6.7.84, D.R. 39, p. 186).

Or, en l'espèce, le requérant a allégué que la procédure pénale qui le concerne a dépassé le délai raisonnable visé à l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) de la Convention.

Dans ces circonstances, la Commission estime qu'elle ne saurait, en l'état du dossier, déclarer le grief relatif à la durée de la procédure civile manifestement mal fondé et que celui-ci nécessite un examen approfondi qui relève du fond de l'affaire. Elle constate d'autre part que le grief ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

Par ces motifs, la Commission

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE quant au grief
relatif à la durée des procédures civiles et pénales
ayant fait suite à la demande d'injonction de
paiement du 15 juin 1979, tout moyen de fond étant
réservé.

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE POUR LE SURPLUS.

Le Secrétaire de
la Commission

Le Président de
la Commission

(H.C. KRÜGER)

(C.A. NØRGAARD)