La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 16 octobre 1986 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
J.A. FROWEIN
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
G. TENEKIDES
S. TRECHSEL
B. KIERNAN
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
G. BATLINER
H. VANDENBERGHE
Mme G.H. THUNE
Sir Basil HALL
M. F. MARTINEZ

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

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

Vu la requête introduite le 24 août 1984 par A.M.V. contre le Portugal et enregistrée le 18 octobre 1984 sous le No de dossier 11210/84 ;

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

Vu la décision de la Commission, en date du 2 décembre 1985, de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et d'inviter ce dernier à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 4 février 1986 et les observations en réponse présentées par le requérant le 1er avril 1986 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Les faits de la cause peuvent se résumer comme suit :

Le requérant est un ressortissant portugais résidant à Seixal (Portugal). Devant la Commission, il est représenté par Maître José Lebre de Freitas, avocat au barreau de Lisbonne.

Le 28 février 1975 le requérant et son épouse se sont rendus dans un appartement, situé à Paiva, afin de s'entretenir avec le locataire, M. Adelino Ramos, au sujet d'une affaire concernant le frère du requérant.

Lorsque le requérant frappa à la porte, celle-ci fut ouverte par un agent de la Police Judiciaire. Selon les dires du requérant, se trouvaient dans l'appartement en question quatre agents de la Police Judiciaire, tous armés, dont un avec un pistolet mitrailleur. Lorsque le requérant essaya d'écarter le pistolet mitrailleur qui le visait, il fut atteint par une rafale de balles tirées par les agents de la Police Judiciaire.

A cause des blessures le requérant a été transporté à l'hôpital et y a subi plusieurs interventions chirurgicales. Il souffre depuis lors de paraplégie et ne peut se déplacer qu'en chaise roulante.

Le 13 décembre 1976 le requérant introduisit une action civile en dommages-intérêts devant le tribunal de première instance de Lisbonne (13ème chambre civile) contre les quatre agents de police, à savoir MM. Rui Silva, José Ramalho, Raul Fernandes et Alfredo Quaresma et solidairement contre l'Etat portugais. Il demanda un montant de 1.000.000 escudos.

La demande introductive d'instance leur ayant été notifiée, les défendeurs présentèrent leurs conclusions ("contestaçào") dans lesquelles ils soulignaient avoir blessé le requérant dans l'exercice de leurs fonctions d'agents de la Police Judiciaire.

Le 6 avril 1978 le juge du tribunal de première instance de Lisbonne (13ème chambre) ayant constaté qu'une action pénale avait entretemps été engagée à l'encontre du requérant devant le tribunal de Seixal du chef de résistance à des agents de la police, décida de suspendre l'instance, conformément à l'article 279, par. 1 du code de procédure civile. Il considéra en effet que l'action pénale devait être décidée d'abord car si l'infraction pénale était établie par la juridiction répressive, l'action civile n'aurait vraisemblablement pas eu de fondement.

Contre cette décision le requérant forma un recours incident ("agravo") à la cour d'appel ("Tribunal de Relaçào") de Lisbonne. Il fit valoir qu'il ne faisait pas l'objet d'une action pénale pour résistance à la police et que, même si c'était le cas, une telle action ne saurait constituer un lien de causalité entre la demande d'indemnisation et la pratique du crime.

Le 6 octobre 1978 la cour d'appel ("Tribunal de Relaçào") de Lisbonne rejeta le recours incident.

Aucun recours n'ayant été introduit à l'encontre de l'arrêt de la cour d'appel, celui-ci est coulé en force de chose jugée le 24 octobre 1978.

Le 31 janvier 1979, le juge demanda aux parties information sur l'état de la procédure pénale.

Le 7 février suivant, le requérant informa le juge qu'aucun développement ne s'était produit dans la procédure pénale.

Par ordonnance du 11 février 1979, le juge renouvela, alors, le maintien de la suspension de l'instance. De nouvelles ordonnances de maintien de la suspension furent prononcées le 9 janvier et le 10 avril 1981.

Le 20 juin 1980, le juge a ordonné la notification des parties afin qu'elles informent de l'état de la procédure pénale.

Le 30 juin 1980, les agents de la Police Judiciaire ont informé que la procédure pénale avait été classée.

Le 2 juillet 1980, le requérant informa que la procédure pénale du chef de crime de résistance avait été classée, de même que la procédure relative à la plainte qu'il avait déposée pour coups et blessures volontaires. Il ajouta, qu'une "réclamation" (reclamaçào) avait été introduite à l'encontre de la décision concernant cette dernière procédure.

Le 5 juillet 1980, le juge décida que la suspension se maintienne pour vingt jours, en attendant la décision sur la "réclamation".

Le 17 octobre 1980, le juge demanda, à nouveau, à être informé sur la

décision de la "réclamation". Le 21 octobre 1980, le requérant informa qu'aucune décision n'était intervenue.

Par la suite, des ordonnances de maintien de la suspension de l'instance ont été prononcées pratiquement tous les deux mois. Ces ordonnances ont toutes été notifiées au requérant.

Le 29 janvier 1986, le Ministère public présenta une requête demandant au juge la reprise de l'instance. A l'appui de sa demande, il invoque le fait que depuis juin 1980 avait cessé la pendance de l'action préjudicielle qui avait été à l'origine de la suspension de l'instance.

Le 17 mars 1986 le juge, considérant que l'action préjudicielle avait déjà été jugée, a déclaré la reprise de l'instance et, s'estimant territorialement incompétent, renvoya l'affaire devant le tribunal de Seixal.

L'évolution de la procédure pénale peut se résumer ainsi :

Le 28 février 1975 un des agents de la Police Judiciaire qui était intervenu dans l'altercation avec le requérant dressa un rapport des faits qu'il soumit à l'Inspecteur de la Police Judiciaire de Lisbonne.

Le 19 avril 1978 l'Inspecteur de la Police Judiciaire demanda au Ministère public qu'une poursuite pénale fût ouverte contre le requérant pour crime de résistance.

Le 8 janvier 1979 le requérant, de son côté, porta plainte pénale contre les quatre agents de la Police Judiciaire pour coups et blessures volontaires.

Le 30 avril 1980 le juge d'instruction du tribunal de Seixal ordonna le classement des deux actions pénales, au motif qu'il n'y avait pas suffisamment d'éléments de preuves. Cette décision a été notifiée au requérant le 13 juin 1980.

Le 22 janvier 1981 le requérant présenta sa propre accusation ("acusaçào particular"), ce qui est possible pour le type de crime que le requérant prétend avoir été commis par les agents de la Police Judiciaire (1). Notifié de l'accusation formulée par le requérant, le Ministère public déclara le 2 avril 1982 ne pas vouloir formuler la sienne.

Le 6 mai 1982 le juge d'instruction déclara ouverte la procédure d'instruction contradictoire.

Le 4 juin 1982 les prévenus furent notifiés de la décision du juge d'instruction déclarant l'instruction contradictoire ouverte et leur communiquant copie de l'acte d'accusation formulé par le requérant.

Le 14 juin 1982 la Police Judiciaire de Lisbonne, où les quatre prévenus exerçaient leurs fonctions, informa le juge que le prévenu Pessoa était décédé entretemps et que le prévenu Quaresma n'était plus en fonctions à Lisbonne.

_____

(1)
Le droit portugais établit une différence entre "crimes publics", "crimes partiellement publics" et "crimes privés" ("crimes particulares"). Pour ces derniers, comme dans le cas d'espèce, l'action pénale est conditionnée par le dépôt de l'accusation ("acusaçào") du plaignant ; l'accusation du Ministère public n'est pas indispensable, dans ce type de procédures pénales, pour la poursuite de celles-ci.

Cette accusation ("acusaçào") est "provisoire", dans le sens où il en

faut une autre après l'instruction contradictoire, qui peut confirmer, modifier ou rendre inutile la première.

Le 21 juin 1982 les trois prévenus informèrent le juge d'instruction qu'ils avaient pris acte de la décision d'ouverture de l'instruction contradictoire, mais qu'ils n'avaient pas d'offres de preuve à présenter.

Le 4 octobre 1982 le juge d'instruction insista que le prévenu Quaresma fût notifié de son ordonnance du 6 mai 1982 et requit des informations concernant le décès du prévenu Pessoa.

Depuis le 28 avril 1983 le requérant demande au juge d'instruction de terminer la procédure d'instruction contradictoire.

Le 8 février 1984 le requérant s'est plaint au juge d'instruction de la durée de la procédure pénale et du risque de prescription de l'action pénale dirigée contre les quatre agents de la Police Judiciaire.

Le 11 mars 1985 le juge d'instruction du tribunal d'Almada considéra que l'action pénale s'était entretemps éteinte par prescription. En effet, les faits imputés par le requérant aux agents de la Police Judiciaire s'étaient déroulés le 28 février 1975 et le délai de prescription pour le type de crime allégué était de dix années ; l'action pénale était dès lors éteinte le 28 février 1985.

Au sujet de cette décision le requérant formula une demande d'éclaircissement ("esclarecimento"). Le 29 mars 1985 le juge d'instruction du tribunal d'Almada souligna qu'il ressortait clairement de sa décision que l'action pénale était éteinte par prescription et que si le requérant prétendait contester le bien-fondé de cette décision, il devait former un recours et non une demande d'éclaircissement. Le requérant forma le 2 avril 1985 un recours devant la Cour d'appel (Tribunal de Relaçào) de Lisbonne.

La Cour d'appel ayant rejeté son recours le 30 octobre 1985, le requérant forma un nouveau recours devant la Cour suprême. Ce recours, introduit le 11 novembre 1985, est toujours pendant.

GRIEFS

Le requérant se plaint de la durée de la procédure civile introduite par lui en décembre 1976 par devant le tribunal de première instance de Lisbonne (13ème chambre civile) et toujours pendante. Il allègue à cet égard la violation de l'article 6, par. 1, (art. 6-1) de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La présente requête fut introduite le 24 août 1984 et enregistrée le 18 octobre 1984. Le 2 décembre 1985, la Commission décida d'inviter le Gouvernement défendeur à présenter des observations écrites sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête, conformément à l'article 42 par. 2 (b) de son Règlement intérieur.

Les observations du Gouvernement furent présentées le 14 février 1986 et celles du requérant en réponse le 1 avril 1986.

ARGUMENTATION DES PARTIES

A. LE GOUVERNEMENT

1. Les voies de recours internes n'ont pas été épuisées

Le Gouvernement soutient, tout d'abord, que les voies de recours

internes n'ont pas été épuisées avant l'introduction de la requête auprès de la Commission.

En effet, le requérant avait, en application des articles 754 et suivants du Code de procédure civile, la possibilité d'interjeter un recours devant la Cour suprême de justice (Supremo Tribunal de Justiça) à l'encontre de l'arrêt de la Cour d'appel (Tribunal de Relaçào) de Lisbonne du 6 octobre 1978. Il ne l'a pourtant pas fait.

Par ailleurs, les autres ordonnances pour lesquelles le juge a décidé le maintien de la suspension de l'instance étaient, elles aussi, susceptibles de recours devant la cour d'appel d'abord et, ensuite, devant la Cour suprême de justice.

En outre, la décision de mettre un terme à la suspension de l'instance est également dans la disponibilité du juge. Ainsi, le juge lui-même chargé de l'affaire et, "a fortiori", les tribunaux de recours, avaient la possibilité de faire cesser la suspension. Toutefois, le requérant s'est limité, pendant des années, à informer de l'état de la procédure pénale sans jamais demander l'annulation des ordonnances de maintien de la suspension de l'instance. Il n'a donc pas respecté la condition prévue à l'article 26 (art. 26) de la Convention relative à l'épuisement préalable des voies de recours internes.

Ces voies de recours doivent, certes, être adéquates, accessibles et susceptibles de succès.

Dans le cas d'espèce, l'efficacité des recours est évidente, les tribunaux supérieurs ayant le pouvoir de déterminer la fin de la suspension de l'instance ; par ailleurs, le requérant pouvait interjeter appel contre toutes les ordonnances déterminant la suspension de l'instance.

Finalement, en ce qui concerne les chances de succès du recours, le Gouvernement fait valoir que la Cour suprême de justice annule souvent les décisions de suspension de l'instance prises par les autres instances. Les chances de succès du recours étaient, par conséquent, réelles.

Pour démontrer le bien-fondé de l'assertion, il transmet copie de quatre arrêts de la Cour suprême de justice annulant des suspensions d'instance déterminées par des tribunaux supérieurs.

D'autre part, le Gouvernement rappelle la jurisprudence de la Commission aux termes de laquelle les doutes sur les chances de succès d'un recours ne sauraient exempter le requérant du devoir de l'exercer au préalable (cf. entre autres, X c/Belgique, n° 1661/82).

En conclusion, le Gouvernement estime que les voies de recours internes n'ont pas été épuisées et que, par conséquent, la Commission doit rejeter la requête en application de l'article 27 par. 3 (art. 27-3) de la Convention.

2. La requête est manifestement mal-fondée et abusive

Le Gouvernement fait valoir qu'en droit portugais la demande en dommages-intérêts découlant d'une infraction pénale doit être formulée dans l'action pénale et ne peut faire l'objet d'une procédure civile intentée séparément devant les juridictions civiles que dans les cas expressément prévus au code de procédure pénale.

La loi portugaise ne prévoit pas expressément l'hypothèse - vérifiée en l'espèce - de l'introduction de l'action civile avant l'exercice de l'action pénale. Le Gouvernement estime, néanmoins, qu'en application du principe una via electa non datur recursus ad alteram, l'exercice du droit de poursuite pénale implique la renonciation à la juridiction civile.

Or, le requérant a tout d'abord accepté l'inexistence de responsabilité criminelle à l'égard des agents de la Police Judiciaire. Toutefois, après avoir introduit l'action civile, il a déclenché l'action pénale à l'encontre de ces agents. De ce fait, l'action civile devait être déclarée éteinte par rapport à ces agents, le tribunal civil étant dès lors incompétent pour connaître de la demande formulée contre eux. L'action civile ne devrait se poursuivre, par conséquent, que contre l'Etat portugais. Le Gouvernement estime donc que si le requérant s'était désisté de l'action civile par rapport auxdits agents de la Police Judiciaire, la suspension de l'instance aurait, très probablement, pris fin.

Le Gouvernement fait remarquer, d'autre part, que l'instance avait été suspendue en attendant qu'une décision intervienne dans la procédure pénale engagée contre le requérant pour crime de résistance. Les agents de la police ont informé le juge civil de la décision de classement de l'affaire prononcée dans cette procédure. Toutefois, le requérant, ayant pour but de semer la confusion, informa le juge que la procédure pénale se poursuivait pour coups et blessures.

Or, l'action pénale du chef de coups et blessures n'était pas la "question préjudicielle" qui avait été à l'origine de la décision de suspendre l'instance.

Le Gouvernement soutient donc en conclusion sur ce point, que si l'instance est restée suspendue pendant des années, cela est dû au comportement du requérant qui a créé l'apparence et la conviction que la "question préjudicielle" était toujours existante.

La requête doit ainsi être déclarée irrecevable, eu égard à la disposition de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. La durée de la procédure

Le Gouvernement constate tout d'abord que le juge civil ne disposait d'aucun moyen pour accélérer la procédure pénale.

Il fait valoir ensuite que le requérant aurait dû, en application de l'article 29 du code de procédure pénale, se désister de l'action civile en ce qui concerne les agents de la Police Judiciaire. L'Etat étant dès lors le seul défendeur dans cette action, le juge aurait très probablement mis fin à la suspension de l'instance et jugé l'exception d'incompétence soulevée par le Ministère public. En outre, l'action pénale pour crime de résistance s'est terminée en avril 1980. A partir de cette date, le fondement de la suspension a donc cessé d'exister. Le requérant a, toutefois, fait croire que les fondements de la suspension se maintenaient étant donné que la procédure pénale se poursuivait pour coups et blessures. Si l'instance est restée suspendue, cela se doit au comportement et à la volonté du requérant.

Le Gouvernement admet, par ailleurs, que l'on ne saurait censurer l'obstination du requérant dans la poursuite de l'action pénale. Il estime toutefois que le requérant, en acceptant, sans réagir, le maintien de la suspension de l'instance, a fait son choix : la suspension de l'action civile jusqu'à ce que la décision soit rendue dans la procédure pénale.

B. LE REQUERANT

1. Les voies de recours internes

Le requérant relève que la suspension de l'instance a été décidée en application de l'article 279-1 du code de procédure civile qui prévoit que "le tribunal peut déterminer la suspension de l'instance lorsque la décision de la cause est dépendante de la décision d'une autre

action déjà instaurée et lorsqu'il entend qu'il se vérifie un autre motif justifié". Il s'agit donc d'une ordonnance prise dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et qui, dès lors, n'admettrait pas de recours. C'est ainsi que dans l'appel interjeté devant la Cour d'appel de Lisbonne, le requérant a dû se limiter à mettre en cause l'existence même de la procédure pénale et, d'autre part, le rapport de dépendance entre cette procédure et l'action civile en dommages-intérêts. La Cour d'appel a, d'ailleurs, rejeté le recours introduit par le requérant au motif que les deux conditions étaient, en l'occurrence, vérifiées non seulement en ce qui concerne le crime de résistance mais également en ce qui concerne les coups et blessures.

Le requérant admet qu'il avait la possibilité d'introduire un recours devant la Cour suprême en ce qui concerne le rapport de dépendance entre les deux actions. Il estime néanmoins que cette omission n'a aucune incidence sur l'appréciation de la requête, tout d'abord, parce que ce qui est en cause dans celle-ci n'est pas une éventuelle violation des droits du requérant découlant de la décision de suspendre l'instance et cette question seule pourrait faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême (ce qui est en cause dans la présente afaire, c'est la longueur de la procédure civile).

Ensuite, parce que le recours devant la Cour suprême n'avait aucune chance de succès car le lien de dépendance entre les deux procédures était bel et bien existant, comme le reconnaît d'ailleurs le Gouvernement portugais lui-même dans ses observations. Il soutient, à cet égard, que des quatre arrêts de la Cour suprême communiqués par le Gouvernement, trois se reportent à des situations ne présentant aucune analogie avec le cas d'espèce ; quant au quatrième, sa doctrine ne s'appliquerait qu'après que sept années se soient écoulées à partir du 19 mars 1978 (date de l'ouverture de l'information au tribunal de Seixal). Finalement, la violation du droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable n'est pas tributaire, selon la jurisprudence de la Commission, de l'épuisement préalable des voies de recours internes.

Le requérant soutient, par ailleurs, que les ordonnances subséquentes, déterminant le maintien de la suspension de l'instance, n'étaient même pas suceptibles de recours, étant donné qu'une fois établi le rapport de dépendance entre les deux actions, ce rapport ne pouvait plus, en application de l'article 672 du code de procédure civile, être remis en cause.

En conclusion sur ce point, le requérant estime qu'il n'y avait pas de voie légale interne permettant de s'opposer à la prorogation de la suspension de l'instance.

2. L'incompétence du tribunal

Le requérant soutient que la question relative à la compétence du tribunal civil pour connaître de la demande formulée à l'encontre de l'Etat est un problème relevant du droit interne et, de ce fait, échappe à la compétence de la Commission. Il ajoute que si le tribunal venait à se déclarer incompétent ratione materiae après avoir maintenu l'instance suspendue pendant si longtemps, la violation du droit du requérant à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable serait alors plus accentuée encore.

Le requérant relève, par ailleurs, que s'il s'était désisté de l'action en ce qui concerne les agents de la Police Judiciaire, ceux-ci pourraient alors intervenir dans la procédure en qualité de témoins présentés par l'Etat, ce qui aurait, sans doute, rendu plus difficile la position du requérant.

3. La durée de la procédure

Le requérant estime que le Gouvernement ne saurait convaincre la Commission que le juge s'est trompé sur la portée de la suspension pendant la période comprise entre le 2 juillet 1980 et le 17 mars 1986 (date de la reprise de l'instance). Il fait valoir, en outre, que, quelle que soit la nature intrinsèque des ordonnances proférées dans la période précitée, la suspension a été maintenue sans que le requérant ait eu la possibilité d'obtenir la reprise de l'instance.

Le requérant soutient, enfin, que même à supposer correcte la thèse du Gouvernement relative à l'imputabilité de la suspension pendant la période comprise entre le 2 juillet 1980 et le 17 mars 1986, il n'en resterait pas moins injustifié que la procédure ne soit pas passée, avant le 2 juillet 1980, de la phase de l'échange des conclusions entre les parties.

EN DROIT

Le requérant se plaint de la durée de la procédure civile introduite par lui en décembre 1976 devant le tribunal de Lisbonne (13ème chambre civile) et actuellement pendante devant le tribunal de Seixal. Il allègue la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Il est vrai qu'aux termes de cette disposition,

"toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle".

Toutefois, 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, aux termes de l'article 26 (art. 26) de la Convention, "la Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus".

La Commission constate que la décision de suspendre l'instance a été prise le 6 avril 1978 et qu'elle se fonda expressément sur l'existence de la procédure pénale engagée contre le requérant du chef de crime de résistance. La Commission relève par ailleurs que cette procédure pénale a fait l'objet d'une décision de classement notifiée au requérant le 13 juin 1980. La Commission estime qu'à partir de cette date, il était loisible au requérant de demander la reprise de l'instance civile, ce qu'il a, pourtant, omis de faire. Le requérant a également omis d'interjeter appel à l'encontre de la décision du juge du 5 juillet 1980 ordonnant le maintien de la suspension de l'instance, alors que la procédure pénale intentée contre lui et qui avait déterminé la suspension de l'instance avait déjà été classée.

La Commission rappelle, en outre, sa jurisprudence constante selon laquelle le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable est tributaire, particulièrement dans les affaires civiles, du comportement de l'intéressé

(cf. inter alia n° 7984/77, décision du 11 juillet 1979, D.R. 16 p. 92), lequel doit non seulement s'abstenir d'introduire des demandes ou recours dilatoires, mais également prendre toute mesure propre à activer la procédure (cf. rapport de la Commission dans l'affaire Dores et Silveira adopté le 6 juillet 1983, par. 108).

La Commission relève d'autre part que l'examen de l'affaire n'a permis de déceler aucune circonstance particulière qui aurait pu dispenser le requérant, selon les principes de droit international généralement reconnus en la matière, d'épuiser les voies de recours internes.

Il s'ensuit que le requérant n'a pas satisfait à la condition relative à l'épuisement des voies de recours internes et que sa requête doit être rejetée, conformément à l'article 27 par. 3 (art. 27-3) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire
de la Commission

(H.C. KRÜGER)

Le Président
de la Commission

(C.A. NØRGAARD)