SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 25734/94
présentée par S.A.
contre le Portugal

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 26 juin 1996 en présence de

M. H. DANELIUS, Président
Mme G.H. THUNE
MM. G. JÖRUNDSSON
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
F. MARTINEZ
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
J. MUCHA
D. SVÁBY
P. LORENZEN
E. BIELIUNAS

Mme M.-T. SCHOEPFER, Secrétaire de la Chambre ;

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

Vu la requête introduite le 10 octobre 1994 par S.A. contre le Portugal et enregistrée le 21 novembre 1994 sous le N° de dossier 25734/94 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 28 décembre 1995 et les observations en réponse présentées par le requérant le 22 avril 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant portugais né en 1945 et résidant à Lamego (Portugal). Il est entrepreneur de construction.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Au cours du mois de janvier 1984, le requérant adressa aux services d'inspection du ministère de l'Intérieur un exposé dans lequel il demanda l'ouverture d'une enquête sur la gestion et l'administration de la commune de Lamego dans le but de rechercher d'éventuels actes frauduleux qui auraient été commis par l'administration communale et notamment par le maire.

Suite à l'enquête menée par les services d'inspection du ministère de l'Intérieur, le ministère public près le tribunal de Lamego ordonna, à une date non précisée, l'ouverture d'une information

judiciaire concernant le maire, certains fonctionnaires de l'administration communale et des entrepreneurs de construction. Cette information visait surtout la question de savoir si les membres de l'administration communale s'étaient concertés avec les entrepreneurs dans le but de procéder à l'adjudication frauduleuse de certains travaux publics et de les soustraire ainsi à des appels d'offres.

Le 16 septembre 1991, le ministère public présenta ses réquisitions (acusação) à l'encontre du maire de Lamego (lequel avait entre-temps quitté ses fonctions), du notaire attaché à la mairie de cette ville, de deux fonctionnaires de l'administration communale et de quatre entrepreneurs, des chefs d'escroquerie aggravée (burla agravada) et de faux et usage de faux (falsificação de documento autêntico). Le ministère public ordonna également au greffe d'adresser notification des réquisitions au requérant aux fins de présentation par ce dernier d'une demande en dommages et intérêts.

Les accusés ayant demandé l'ouverture de l'instruction, une ordonnance de despacho de pronúncia (renvoi en jugement) fut prononcée à leur encontre par le juge d'instruction près le tribunal de Lamego, en date du 2 mars 1993. Le dossier fut alors transmis au tribunal de Lamego.

A une date non précisée, en tout cas peu après la transmission du dossier au tribunal de Lamego, le requérant déposa devant cette juridiction une demande en dommages et intérêts dirigée contre les accusés. Il fit valoir qu'en raison des agissements de ces derniers, il avait subi un préjudice moral et matériel évalué à 131 227 058 escudos dont il souhaitait être dédommagé. Le requérant souligna qu'en raison de l'inexistence d'appels d'offres sur de nombreux travaux publics, il n'avait pu présenter ses offres, lesquelles auraient été vraisemblablement retenues, car d'un montant inférieur à ceux proposés par les entrepreneurs mis en cause et acceptés par la mairie.

Par ordonnance du 28 mai 1993, le juge saisi du dossier, se fondant sur l'article 474 par. 1 c) du Code de procédure civile, rejeta in limine la demande du requérant. Le juge affirma que les critères permettant l'octroi d'une indemnisation en vertu de la responsabilité civile n'étaient pas remplis. En effet, il n'y avait pas, dans le cas d'espèce, de violation d'un droit du requérant, celui-ci n'ayant que la simple possibilité de participer à d'éventuels appels d'offres et non pas un droit à ce que les marchés en cause lui soient attribués. S'agissant en particulier du préjudice moral, le juge ajouta qu'en tout état de cause il n'y avait pas de lien de causalité entre le préjudice allégué et les faits reprochés aux accusés. Par ailleurs, le juge fixa la tenue de l'audience au 29 septembre 1993.

Le 12 juin 1993, le requérant fit appel de cette décision devant la cour d'appel (Tribunal da Relação) de Porto. Il allégua avoir un droit suffisamment déterminé et que les questions soulevées par le juge devaient être examinées à la lumière de la preuve à rapporter lors de l'audience. Le rejet in limine de sa demande l'avait ainsi privé de présenter ses moyens de preuve lors d'une audience publique.

Par jugement du 31 mai 1994, le tribunal de Lamego prononça l'acquittement des accusés.

Le 16 juin 1994, le ministère public interjeta un recours contre ce jugement devant la Cour suprême (Supremo Tribunal de Justiça).

Par arrêt du 6 juillet 1994, la cour d'appel de Porto, se fondant sur l'article 420 par. 1 du Code de procédure pénale, rejeta l'appel du requérant. Elle souligna que rien ne permettant de dire que les marchés en cause auraient été attribués au requérant, le recours était manifestement mal fondé.

A une date non précisée, le requérant se pourvut en cassation devant la Cour suprême.

Par ordonnance du 30 septembre 1994, le juge rapporteur à la cour d'appel déclara le pourvoi irrecevable car d'après les règles de procédure pénale aucun recours contre une décision de la cour d'appel statuant en deuxième instance n'était possible.

Le recours interjeté par le ministère public devant la Cour suprême est toujours pendant.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 par. 1 de la Convention, le requérant se plaint du rejet in limine de sa demande en dommages et intérêts, lequel l'aurait ainsi privé d'une audience publique. Il s'en prend également à la décision d'irrecevabilité prise par le juge rapporteur à la cour d'appel de Porto sur son pourvoi en cassation.

2. Le requérant invoque également la violation des articles 8 de la Convention et 1 du Protocole N° 1 en raison des conséquences du rejet de sa demande en dommages et intérêts sur sa vie familiale et son patrimoine.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 10 octobre 1994 et enregistrée le 21 novembre 1994.

Le 6 septembre 1995, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 28 décembre 1995, après prorogation du délai imparti, et le requérant y a répondu le 22 avril 1996, également après prorogation du délai imparti.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint du rejet in limine de la demande en dommages et intérêts qu'il a présentée dans le cadre de la procédure pénale litigieuse, alors même qu'il l'avait formulée suite à la notification du ministère public. Ce rejet l'aurait ainsi privé de faire entendre sa cause publiquement. Le requérant se plaint en outre de la décision d'irrecevabilité prise par le juge rapporteur à la cour d'appel de Porto sur son pourvoi en cassation. Il allègue la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, lequel dispose notamment :

> "1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)."

Le Gouvernement défendeur soutient que cette disposition n'est pas applicable à la procédure litigieuse. Il se réfère à la jurisprudence établie des organes de la Convention selon laquelle ceux-ci ne sauraient créer, par voie d'interprétation, des droits substantiels dépourvus de fondement légal dans l'Etat en cause. D'après le Gouvernement, le requérant ne disposait pas du droit qu'il a invoqué devant les juridictions nationales, sa demande ne pouvant dès lors que faire l'objet d'un rejet in limine, conformément aux dispositions internes de procédure pertinentes.

Le requérant conteste cette thèse. Il souligne que c'est le ministère public lui-même qui lui a adressé notification dans le sens

de formuler sa demande en dommages et intérêts. De l'avis du requérant, ceci suffit pour considérer qu'il avait un grief défendable, qui aurait dû être décidé par les tribunaux, moyennant une procédure respectant les garanties de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Or tel n'a pas été le cas.

La Commission est d'abord appelée à se prononcer sur le point de savoir si la demande formulée par le requérant avait trait à un droit de caractère civil, au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

A cet égard, la Commission rappelle que c'est au regard du contenu matériel et des effets et non de la qualification juridique que lui confère le droit interne de l'Etat en cause, qu'un droit doit être considéré comme étant ou non de caractère civil.

En l'espèce, la demande du requérant a été rejetée parce que les juridictions portugaises ont considéré qu'elle était manifestement dépourvue de fondement, au sens des dispositions pertinentes des Codes de procédure civile et pénale. Elles se sont fondées en particulier sur l'inexistence du droit invoqué par le requérant et, subsidiairement, sur l'absence de lien de causalité entre les préjudices qu'il alléguait et les faits reprochés aux accusés. Les juridictions nationales ont ainsi conclu que le requérant ne saurait prétendre être titulaire d'un tel droit.

La Commission observe, à la suite du Gouvernement, que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention ne vise pas à créer de nouveaux droits substantiels dépourvus de fondement légal dans l'Etat considéré, mais à fournir une protection procédurale aux droits reconnus en droit interne. Cette disposition régit ainsi uniquement les "contestations" relatives à des droits et obligations de caractère civil que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne. Elle n'assure par elle-même à ces droits et obligations aucun contenu matériel déterminé dans l'ordre juridique des Etats contractants (cf. arrêt W. c/Royaume-Uni du 8 juillet 1987, série A n° 121, pp. 32-33, par. 73).

Ainsi que l'ont relevé les juridictions internes, en matière de travaux publics aucun entrepreneur ne saurait faire valoir un "droit" à ce qu'un marché lui soit attribué d'une manière déterminée (cf. N° 20907/92, déc. 2.3.94, D.R. 76 p. 113). Dans la mesure où le requérant allègue que c'est le ministère public qui lui a adressé notification pour qu'il formule une demande en dommages et intérêts, la Commission observe que le ministère public a envoyé cette notification dans l'exercice d'une obligation légale qui ne saurait préjuger de la validité matérielle du droit invoqué par le requérant. La Commission en conclut qu'à aucun moment le requérant n'a pu prétendre de manière plausible qu'il était titulaire d'un droit, de sorte que la procédure litigieuse échappe à l'empire de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention et doit être rejetée, conformément à son article 27 par. 2 (art. 27-2).

2. Le requérant allègue également la violation des articles 8 (art. 8) de la Convention et 1 du Protocole N° 1 (P1-1) en raison de l'incidence du rejet de la demande en dommages et intérêts en question sur sa vie familiale et son patrimoine.

La Commission estime toutefois, au vu de l'ensemble des éléments du dossier et compte tenu des considérations exposées ci-dessus, que les circonstances de la cause ne révèlent aucune apparence de violation des dispositions invoquées. Cette partie de la requête est ainsi manifestement mal fondée et doit être rejetée, conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à l'unanimité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la
Deuxième Chambre

(M.-T. SCHOEPFER)

Le Président de la
Deuxième Chambre

(H. DANELIUS)