SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête No 18581/91
présentée par Rui Manuel VALADA
contre le Portugal

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 6 avril 1994 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président
H. DANELIUS
G. JÖRUNDSSON
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
Mme G.H. THUNE
MM. F. MARTINEZ
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY

M. K. ROGGE, 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 17 avril 1991 par Rui Manuel Valada contre le Portugal et enregistrée le 23 juillet 1991 sous le No de dossier 18581/91 ;

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

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 28 novembre 1992 et les observations en réponse présentées par le requérant le ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant portugais né en 1956. Il est enseignant de profession et réside à Amadora (Portugal).

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

Les circonstances de l'affaire

Le 5 décembre 1979, le requérant signa un contrat avec d'une part la République Populaire de l'Angola et d'autre part la République du Portugal. Ce contrat fut conclu dans le cadre de l'accord de coopération entre le Portugal et l'Angola ("Acordo Geral de Cooperaçao entre a Republica Portuguesa e a Republica Popular de Angola") signé le 26 juin 1978.

Il avait pour objet l'exercice par le requérant des fonctions d'enseignant à Luanda (Angola).

Le 2 avril 1981, le Secrétaire d'Etat à la coopération de l'Angola informa le requérant de son intention de le renvoyer. Il invoquait une faute grave.

Le 6 avril 1981, le requérant adressa un courrier au Secrétaire d'Etat par lequel il contesta les arguments de ce dernier et demanda l'ouverture d'une procédure disciplinaire aux termes d'une des clauses du contrat. Il faisait état par ailleurs de plusieurs violations du contrat imputables à l'Angola, notamment du non-paiement de son traitement depuis février 1981.

Le Secrétaire d'Etat répondit le 20 mai 1981. Il s'excusa de ne pas pouvoir faire droit à la demande du requérant concernant l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Il invita en outre le requérant à quitter le pays.

Le requérant quitta l'Angola le 17 juin 1981.

Après son arrivée au Portugal le requérant adressa plusieurs courriers au ministère des Affaires Etrangères portugais. Il demanda le paiement des sommes dues et d'une indemnité au titre de licenciement abusif.

Le 4 août 1983, le ministère des Affaires Etrangères informa le requérant qu'il poursuivait les négociations avec l'Angola en vue d'obtenir une solution diplomatique du litige.

Le 28 mars 1984, le requérant introduisit une action civile devant le tribunal de Lisbonne (Tribunal civel de Lisboa). Il demanda la condamnation de l'Etat portugais au paiement des traitements non perçus de février 1981 jusqu'au 17 juin 1981, date de son arrivée au Portugal, et d'une indemnité au titre de licenciement abusif. Il demanda en outre le paiement d'une somme au titre de traitements non perçus entre sa présentation au ministère de la Coopération lors de son arrivée au Portugal le 17 juin 1981 et sa prise de fonctions comme enseignant le 3 juillet 1981.

Le 4 avril 1984, le ministère public fut invité à présenter ses conclusions en réponse.

Le juge aurait ensuite accordé au ministère public, aux termes de l'article 486 par. 3 du Code de procédure civile, de nombreuses prorogations du délai imparti pour la présentation de ses conclusions en réponse, la dernière desquelles en date du 30 juillet 1985.

Le ministère public présenta ses conclusions en réponse le 25 octobre 1985. Toutefois, cette pièce ne fut versée au dossier que le 12 avril 1988, suite à une inspection effectuée par les inspecteurs du Conseil supérieur du ministère public (Conselho Superior do Ministério Público).

Entre-temps, le 11 novembre 1987, le requérant avait déposé un exposé devant le substitut du procureur (delegado do Procurador da República) près le tribunal de Lisbonne dans lequel il se plaignait du retard dans le déroulement de la procédure, sans qu'aucun acte de procédure n'ait été accompli depuis la date à laquelle l'ancien agent du ministère public en fonctions avait demandé le dossier de la procédure pour consultation (mars 1984, selon le requérant).

Le 28 avril 1988, le requérant présenta sa réplique. Il demanda au juge de ne pas prendre en considération les conclusions du ministère public pour tardiveté.

Il souleva en outre la question de la falsification de la date de présentation des conclusions en réponse du ministère public et demanda au juge d'envoyer cette pièce au conseil supérieur de la magistrature pour investigations concernant des éventuelles fautes disciplinaires de l'agent du ministère public.

Par ordonnance rendue le 20 mai 1988, le juge débouta le requérant de ses prétentions.

Le 27 juin 1988, par jugement rendu sans audience ("saneador-sentença"), le juge débouta le requérant.

Le 13 juillet 1988, le requérant interjeta appel contre ce jugement devant la cour d'appel de Lisbonne. Il souleva la question de la tardiveté des conclusions en réponse du ministère public et demanda la poursuite de la procédure, en particulier la tenue d'une audience.

Par arrêt rendu le 21 décembre 1989 la cour d'appel débouta le requérant. En ce qui concerne l'allégation du requérant portant sur la tardiveté des conclusions en réponse du ministère public, la cour d'appel décida de ne pas se prononcer au motif que l'ordonnance du 20 mai 1988 statuant sur la question, était déjà passée en force de chose jugée. Le requérant aurait dû faire appel contre cette ordonnance.

A une date non précisée, le requérant recourut contre cet arrêt devant la Cour Suprême (Supremo Tribunal de Justiça).

Par arrêt rendu le 25 octobre 1990, la Cour Suprême fit partiellement droit à la demande du requérant et ordonna au défendeur de verser au demandeur une somme à déterminer lors de la procédure d'exécution ("liquidaçao em execuçao de sentença"), au titre de traitements non perçus entre le 17 juin 1981 et le 3 juillet 1981. Pour le surplus, la Cour Suprême confirma l'arrêt de la cour d'appel de Lisbonne.

Droit interne pertinent

L'article 486 par. 3 du Code de procédure civile était ainsi libellé au moment des faits :

(Traduction)

" Il est accordé au ministère public une prolongation de délai lorsqu'il a besoin d'informations qu'il n'est pas en mesure d'obtenir en temps voulu, ou lorsqu'il doit attendre une réponse à une demande formulée à une autorité supérieure. La prolongation de délai ne saurait dépasser six mois, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés."

Cet article fut modifié par le décret loi n° 242/85 du 9 juillet 1985. La prolongation ne peut maintenant, en aucun cas, dépasser les trois mois et la demande du ministère public doit être motivée.

En ce qui concerne la réparation des éventuels préjudices issus d'un acte illicite d'un agent du ministère public, l'article 22 de la Constitution portugaise dispose :

(Traduction)

" L'Etat et les autres pouvoirs publics sont civilement responsables, solidairement avec les titulaires des différents organes, fonctionnaires ou agents, pour toutes les actions ou omissions pratiquées dans l'exercice de

leurs fonctions et à cause de leur exercice, dont il résulte violation des droits, libertés et garanties ou un préjudice pour autrui."

GRIEFS

1. Le requérant se plaint d'abord de la durée de la procédure qu'il a engagée le 28 mars 1984 devant le tribunal de Lisbonne, qui ne saurait passer pour "raisonnable". Il invoque l'article 6 par. 1 de la Convention.

2. Il se plaint ensuite de ne pas avoir eu un procès équitable. Il se plaint notamment des prorogations de délai accordées par le tribunal de Lisbonne au ministère public pour la présentation des conclusions en réponse, ce délai étant ainsi plus long que celui qui lui a été imparti et des décisions judiciaires prises à son encontre, qu'il considère contra legem. Il invoque l'article 6 par. 1 de la Convention.

3. Se référant à la décision du juge du tribunal de Lisbonne ayant refusé l'envoi des conclusions en réponse du ministère public au Conseil Supérieur de la magistrature, le requérant se plaint ensuite de ne pas disposer d'un recours devant une instance nationale pour faire valoir ses griefs concernant les fautes disciplinaires des agents du ministère public. Il invoque l'article 13 de la Convention.

4. Enfin, le requérant se plaint de ne pas disposer d'un recours devant une instance nationale pour attaquer une décision de la Cour Suprême prise, à son avis, contra legem. Il invoque l'article 13 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 17 avril 1991 et enregistrée le 23 juillet 1991.

Le 2 septembre 1992, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur en l'invitant à présenter des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 28 novembre 1992, après une prorogation du délai initialement imparti. Le requérant a présenté ses observations en réponse le 9 février 1993.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint d'abord de la durée de la procédure qu'il a engagée le 28 mars 1984 devant le tribunal de Lisbonne et qui s'est terminée le 25 octobre 1990. Il invoque l'article 6 par. 1
(art. 6-1) de la Convention, qui dispose notamment :

"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 ... des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil..."

Selon le requérant, la durée de cette procédure, qui est de six ans et sept mois, ne saurait passer pour raisonnable. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

La Commission estime qu'à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention en matière de

"délai raisonnable" (complexité de l'affaire, comportement des parties et des autorités compétentes), et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, ce grief doit faire l'objet d'un examen au fond.

Cette partie de la requête ne saurait donc être rejetée pour défaut manifeste de fondement.

2. Le requérant se plaint ensuite de ne pas avoir eu un procès équitable au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Il se plaint notamment des prorogations de délai accordées par le tribunal de Lisbonne au ministère public pour la présentation des conclusions en réponse et des décisions judiciaires prises à son encontre, qu'il considère contra legem.

La Commission analysera ces deux questions séparément.

a) En ce qui concerne les prorogations de délai accordées par le tribunal de Lisbonne au ministère public pour la présentation des conclusions en réponse, le Gouvernement a soulevé une exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes. Selon le Gouvernement, le requérant aurait dû former un appel contre chaque décision du juge accordant les prorogations de délai.

Le requérant soutient que cela ne saurait être un recours adéquat, compte tenu du fait que de tels recours auraient pour effet de retarder encore plus la procédure et donc d'aggraver sa position par rapport à la partie adverse.

La Commission rappelle qu'elle ne peut être saisie, d'après l'article 26 (art. 26) de la Convention, qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international. Le fait que le requérant ait soumis son cas aux différents tribunaux compétents n'est pas suffisant ; il faut encore que les griefs soulevés devant la Commission aient été soulevés en substance pendant la procédure devant les juridictions internes (cf. N° 10307/83, déc. 6.3.84, D.R. 37 p. 113). Par ailleurs, l'article 26 (art. 26) exige l'épuisement des seuls recours accessibles et adéquats relatifs à la violation incriminée (Cour Eur. D.H., arrêt Deweer du 27 février 1980, série A n° 35, p. 16, par. 29).

Or, de l'avis de la Commission, il n'apparaît pas en l'espèce que des recours successifs contre chaque décision du juge accordant les prorogations en cause auraient été adéquats pour remédier à la situation incriminée. En effet, ce n'est qu'au vu de l'ensemble de la procédure, et notamment au vu de la période totale qui a été nécessaire pour la présentation des conclusions en réponse, que le requérant peut avoir des appréhensions quant au caractère inéquitable de la procédure.

Il y a donc lieu de rejeter l'exception du Gouvernement, telle qu'elle a été soulevée.

La Commission note toutefois que le requérant n'a jamais soulevé ni devant la cour d'appel ni devant la Cour suprême la question de l'inégalité des délais en soi. Il est vrai qu'il a soulevé la question de la tardiveté des conclusions en réponse présentés par le ministère public et qu'il a demandé au juge de ne pas les prendre en considération. Cependant, à supposer même que le fait d'avoir soulevé ce dernier problème implique l'allégation en substance de l'inégalité des délais, la Commission note que, comme la cour d'appel l'a souligné dans son arrêt du 21 décembre 1989, le requérant aurait dû faire appel contre l'ordonnance du juge du 20 mai 1988 rejetant sa demande

de ne pas prendre en compte les conclusions du ministère public. Ne le faisant pas, cette ordonnance a acquis force de chose jugée et le requérant n'a donc pas épuisé efficacement les recours internes.

Il s'ensuit que le requérant n'a pas rempli les conditions de l'article 26 (art. 26) et que cette partie de la requête doit être rejetée en application de l'article 27 par. 3 (art. 27-3) de la Convention.

b) Dans la mesure où le requérant se plaint des décisions judiciaires prises à son encontre comme étant contra legem, la Commission rappelle qu'elle a pour seule tâche d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les Parties Contractantes. En particulier, elle n'est pas compétente pour examiner des erreurs de fait ou de droit prétendument commises par les juridictions internes, sauf si et dans la mesure où ces erreurs lui semblent susceptibles d'avoir entraîné une atteinte aux droits et libertés garantis par la Convention. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. Le requérant se plaint ensuite, se référant à la décision du juge du tribunal de Lisbonne lui refusant un extrait d'une pièce du dossier de la procédure pour envoi au Conseil supérieur de la magistrature, de ne pas disposer d'un recours devant une instance nationale pour faire valoir ses griefs concernant les fautes disciplinaires des agents du ministère public.

Il invoque l'article 13 (art. 13) de la Convention, qui dispose:

> "Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles."

Selon la jurisprudence constante de la Commission concernant l'interprétation de l'article 13 (art. 13), le requérant qui allègue que ses droits garantis par la Convention ont été violés, doit disposer d'un recours effectif devant une instance nationale pour exposer ce grief. La Convention prévoit des garanties de procédure plus complètes pour certains griefs. Elle a ainsi reconnu que les garanties de procédure prévues à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) l'emportent sur celles de l'article 13 (art. 13) lorsqu'un "droit de caractère civil" est en cause, les garanties prévues par cet article étant plus rigoureuses que celles énoncées à l'article 13 (art. 13) (cf. Cour Eur. D.H., arrêt Håkansson et Sturesson du 21 février 1990, série A n° 171-A, p. 21, par. 69).

La Commission constate d'abord que la question pourrait se poser de savoir si le problème soulevé par le requérant impliquait une décision portant sur des droits de caractère civil au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

Toutefois, elle n'estime pas nécessaire d'analyser ce problème.

En effet, à supposer même que le droit de faire valoir un grief contre un agent du ministère public soit un droit de caractère civil, la Commission note que le système juridique portugais offrait au requérant la possibilité de porter sa cause devant un tribunal compétent à trancher une contestation relative

au droit qu'il revendique.

Elle relève notamment que le requérant aurait pu saisir les juridictions judiciaires d'une action en dommages-intérêts aux termes de l'article 22 de la Constitution, en vue d'obtenir la réparation d'un éventuel préjudice issu d'un acte illicite d'un agent du ministère public dans l'exercice de ses fonctions.

Le requérant disposait dès lors d'une voie de recours au niveau judiciaire pour exposer ses griefs à cet égard.

Il s'ensuit que la requête est, sur ce point, manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

4. Le requérant se plaint enfin de ne pas disposer d'un recours devant une instance nationale pour attaquer une décision de la Cour suprême prise, à son avis, contra legem. Il invoque l'article 13 (art. 13) de la Convention qui reconnaît à toute personne dont les droits et libertés reconnus par la Convention ont été violés le droit à un recours effectif devant une instance nationale.

Toutefois, la Commission est d'avis que le droit de recours reconnu par l'article 13 (art. 13) de la Convention trouve ses limites dans l'interprétation systématique de la Convention (voir No 8603/79, déc. 18.12.1980, D.R. 22 p. 147).

En l'espèce, le grief du requérant se dirige contre la Cour suprême, qui est l'autorité judiciaire la plus élevée dans le système interne portugais, sauf en ce qui concerne les matières constitutionnelles.

La Commission estime que, lorsqu'il est allégué, comme en l'espèce, qu'une violation des droits reconnus par la Convention a été commise par la plus haute juridiction de l'ordre juridique interne, l'application de l'article 13 (art. 13) subit une limitation implicite.

Il s'ensuit que le grief du requérant à cet égard est manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

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

DECLARE RECEVABLE le grief du requérant portant sur la durée de la procédure, tous moyens de fond réservés ;

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

Le Secrétaire de la Deuxième Chambre	Le Président de la Deuxième Chambre
(K. ROGGE)	(S. TRECHSEL)