



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE SCOLLO c. ITALIE

(Requête n° 19133/91)

ARRÊT

STRASBOURG

28 septembre 1995

En l'affaire Scollo c. Italie ¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement A2 ², en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,
F. MATSCHER,
L.-E. PETTITI,
B. WALSH,
C. RUSSO,
S.K. MARTENS,
A.N. LOIZOU,
L. WILDHABER,
G. Mifsud BONNICI,

ainsi que de M. H. PETZOLD, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 23 mars et 1^{er} septembre 1995,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 7 juillet 1994, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 19133/91) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Francesco Salvatore Scollo, avait saisi la Commission le 19 novembre 1991 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration italienne reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat

¹ L'affaire porte le n° 24/1994/471/552. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

² Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole (P9). Il correspond au règlement entré en vigueur le 1er janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

défendeur aux exigences des articles 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, le requérant a manifesté le désir de participer à l'instance et désigné son conseil (article 30).

3. Le 22 août 1994, le président de la Cour a estimé qu'il y avait lieu, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de confier l'examen de la présente cause à la chambre constituée le 18 juillet 1994 pour connaître de l'affaire Spadea et Scalabrino c. Italie ³ (article 21 par. 6 du règlement A). Cette chambre comprenait de plein droit M. C. Russo, juge élu de nationalité italienne (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement A), les sept autres membres, tirés au sort en présence du greffier, étant MM. F. Matscher, L.-E. Pettiti, B. Walsh, S.K. Martens, A.N. Loizou, L. Wildhaber et G. Mifsud Bonnici (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement A) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement A), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement italien ("le Gouvernement"), l'avocat du requérant et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du Gouvernement le 18 janvier 1995 et celui du requérant le 31. Le délégué de la Commission n'a pas formulé d'observations écrites.

5. Le 20 mars 1995, la Commission a produit le dossier de la procédure suivie devant elle; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

6. Ainsi qu'en avait décidé ce dernier - qui avait autorisé le requérant et son conseil à employer la langue italienne (article 27 par. 3 du règlement A) -, les débats se sont déroulés en public le 21 mars 1995, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. G. RAIMONDI, magistrat détaché au service
du contentieux diplomatique du ministère
des Affaires étrangères,

coagent,

V. ESPOSITO,

G. COLLA, magistrats détachés au cabinet
législatif du ministère de la Justice,

conseils;

- pour la Commission

M. B. CONFORTI,

délégué;

³ Affaire n° 23/1994/470/551.

- pour le requérant

Mes E. SINIGAGLIA, avocat,

conseil,

M. de STEFANO, avocat,

conseiller.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Conforti, Me Sinigaglia, Me de Stefano, M. Raimondi et M. Colla.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. M. Francesco Salvatore Scollo habite Rome.

8. Le 14 juin 1982, il acheta un appartement, loué depuis 1962 par M. V. Le prix de la location de ce logement se trouvait soumis au contrôle des pouvoirs publics. Le bail en cours avait été tacitement renouvelé jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 392 du 27 juillet 1978 prorogeant le contrat jusqu'au 31 décembre 1983.

9. Par une lettre recommandée parvenue au locataire le 20 janvier 1983, le requérant l'informa de sa volonté de résilier le bail à son échéance, soit au 31 décembre 1983, et lui demanda de libérer l'appartement à cette date.

10. Par un acte du 24 février 1983, notifié le 4 mars 1983, M. Scollo intima à M. V. l'ordre de quitter l'appartement et l'assigna à comparaître le 22 mars 1983 devant le juge d'instance (pretore) de Rome.

Le 22 avril 1983, ce dernier homologua ladite injonction et fixa la date de l'expulsion au 30 juin 1984. La décision fut rendue exécutoire le jour même et notifiée au locataire au début du mois d'octobre 1983.

11. Par la suite, saisi par M. V., ledit juge ajourna l'exécution au 31 octobre 1984, en application de la loi n° 94 du 25 mars 1982 qui avait prorogé l'échéance des baux en cours pour une durée de deux ans. Néanmoins, le locataire resta dans les lieux même après cette date.

12. Le requérant engagea alors, par un acte du 24 novembre 1984, notifié à M. V. le 5 décembre 1984, la procédure d'exécution forcée. Il le somma de libérer l'immeuble dans les dix jours de la réception de l'acte, en lui précisant qu'à défaut de départ volontaire, il serait procédé à l'exécution forcée de l'expulsion.

13. Par un acte notifié le 19 décembre 1984, l'huissier de justice informa M. V. que l'exécution aurait lieu le 23 janvier 1985. Cependant, à cette date, le premier se heurta au refus du locataire de quitter l'appartement.

Alors que l'huissier avait fixé au 13 mars 1985 sa prochaine visite, entra en vigueur une législation d'urgence - le décret-loi n° 12 du 7 février 1985, converti en la loi n° 118 du 5 avril 1985 - édictée pour faire face à l'exceptionnelle pénurie de logements dans certaines villes, dont Rome.

L'exécution des mesures d'expulsion fut reportée au 30 juin 1985. En l'espèce, le requérant ayant obtenu un titre exécutoire avant le 30 juin 1983, la loi n° 118 permettait de procéder à l'exécution à compter du 1er juillet 1985.

14. Entre ce moment et le 29 octobre 1986, date d'entrée en vigueur du décret-loi n° 708 du même jour suspendant les mesures d'expulsion forcée jusqu'au 31 mars 1987, l'huissier de justice se heurta neuf fois au refus de M. V. de quitter l'appartement. Ce dernier décret-loi (converti en la loi n° 899 du 23 décembre 1986) attribuait au préfet (prefetto) le pouvoir d'accorder dans les cas prévus l'assistance de la force publique pour l'exécution des expulsions.

15. Entre le 1er avril 1987 et le 8 février 1988, l'huissier tenta par huit fois, mais en vain, d'accomplir sa mission. Par un acte authentique du 3 novembre 1987, M. Scollo déclara solennellement, au sens des articles 2 et 3 de la loi n° 899 du 23 décembre 1986, être dans la nécessité de récupérer son appartement afin d'y habiter avec sa famille. Son cas devait donc être traité en priorité.

16. Le 8 février 1988, entra en vigueur une nouvelle série de lois de suspension des mesures d'expulsion, qui reporta au 30 avril 1989 les exécutions forcées.

17. Du 1er mai 1989 au 15 octobre 1991, l'huissier de justice essuya dix-huit refus du locataire. Entre-temps, l'avocat du requérant avait écrit à deux reprises (les 1er et 24 septembre 1989) à la commission préfectorale, mise en place par la loi n° 61 du 21 février 1989 et compétente pour l'octroi de l'assistance de la force publique, afin d'appeler son attention sur le caractère prioritaire du cas de son client. Il faisait valoir que le locataire ne payait plus l'intégralité du loyer et indiquait que son client avait besoin du logement. Il soulignait que M. Scollo était diabétique, invalide à 71 % et au chômage.

La commission préfectorale ne donna pas de réponse, nonobstant le fait qu'une nouvelle déclaration de nécessité figurât en annexe au premier courrier reçu. Cette deuxième déclaration était motivée par l'impossibilité, vu l'ampleur des travaux de restructuration nécessaires, d'occuper immédiatement un autre appartement que M. Scollo avait dû acheter en 1989.

18. Le 1er décembre 1989, le requérant saisit le juge d'instance pour contester l'applicabilité à son cas de la suspension de la procédure d'exécution forcée de l'expulsion, le locataire négligeant de payer une partie du loyer depuis novembre 1987. Le 12 décembre, le magistrat fixa au 7 février 1990 l'audience de comparution. A cette date, M. V. régla les sommes dues et la cause fut rayée du rôle.

19. Le 31 janvier 1995, M. Scollo informa la Cour qu'il avait récupéré son appartement le 15 janvier à la suite d'une nouvelle intervention d'huissier le 5 janvier 1995.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

20. Sur la base du rapport de la Commission, la législation italienne en matière de baux d'habitation peut se résumer ainsi:

Depuis 1947, la législation en question a été marquée par différentes interventions des pouvoirs publics, visant le contrôle des loyers au moyen du blocage de ceux-ci, mitigé par les augmentations légales décrétées de temps à autre par le Gouvernement, ainsi que la prorogation légale de tous les baux en cours et la prorogation, la suspension ou l'échelonnement de l'exécution forcée des expulsions.

1. En matière de prorogation légale

La dernière prorogation légale concernant tous les baux en cours, sauf dans certains cas limitativement prévus par la loi, est celle établie par la loi n° 392 du 27 juillet 1978 jusqu'au 31 décembre 1982, 30 juin 1983 ou 31 décembre 1983 selon les dates de conclusion des contrats de bail.

Il y a lieu de noter cependant que, en ce qui concerne les immeubles destinés à un usage autre que l'habitation, la prorogation légale des baux en cours prévue par l'article 1 par. 9 bis de la loi n° 118 du 5 avril 1985 a été déclarée inconstitutionnelle par un arrêt de la Cour constitutionnelle (n° 108) du 23 avril 1986: les limites légales au droit de propriété, prévues par l'article 42 de la Constitution afin d'assurer les finalités sociales de celle-ci, permettaient de considérer légitime la réglementation imposant des restrictions, à condition que cette réglementation ait un caractère extraordinaire et temporaire, mais le fait de perpétuer de telles limitations était incompatible avec la protection du droit de propriété consacrée à l'article 42 de la Constitution.

Dans sa décision, la Cour constitutionnelle a rappelé également que la prorogation légale des baux pour une durée de six mois, établie par la loi n° 118, ne pouvait être considérée isolément mais dans le contexte de la réglementation d'ensemble des baux. Elle s'est référée notamment au fait que cette prorogation prenait le relais d'autres prorogations légales et pouvait être un point de départ à de nouvelles limitations à l'autonomie contractuelle en la matière. De surcroît, la mesure perpétuait des contrats pour lesquels le loyer, nonobstant les augmentations applicables conformément à l'indice des prix à la consommation, n'était même pas approximativement en rapport avec la nouvelle réalité socio-économique. De plus, cette législation n'accordait au bailleur la possibilité de rentrer en possession de l'immeuble qu'en cas d'extrême nécessité.

La Cour a également estimé que la loi n° 118, dans la mesure où elle prévoyait une prorogation généralisée des baux en cours, sans tenir compte des différentes conditions économiques des bailleurs et locataires - ce qui aurait pourtant été nécessaire à des fins de justice sociale -, contrevenait au

principe de l'égalité des citoyens devant la loi, reconnu par l'article 3 de la Constitution.

2. En matière d'exécution forcée

De nombreuses dispositions ont réglementé la prorogation, la suspension ou l'échelonnement de l'exécution forcée des décisions judiciaires ordonnant aux locataires de libérer les lieux (*ordinanze di sfratto*).

Une première suspension a été mise en place par le décret-loi n° 795 du 1er décembre 1984. Ses dispositions ont été reprises par le décret-loi n° 12 du 7 février 1985, converti en la loi n° 118 du 5 avril 1985. Elle concerne la période du 1er décembre 1984 au 30 juin 1985. Par ailleurs, ces textes prévoyaient l'échelonnement de l'exécution forcée des mesures d'expulsion, aux 1er juillet 1985, 30 septembre 1985, 30 novembre 1985 ou 31 janvier 1986, suivant la date à laquelle le jugement constatant la fin du bail était devenu exécutoire.

L'article 1 par. 3 de la loi n° 118 prévoyait qu'une telle suspension ne s'appliquait pas lorsque la libération des lieux avait été ordonnée en raison de retards dans le paiement des loyers. De même, aucune suspension ne pouvait être décidée dans les cas suivants:

a) lorsque le bailleur, après la conclusion du contrat de bail, se trouvait dans le besoin d'affecter l'immeuble à son usage propre ou à celui de son conjoint ou de ses descendants en ligne directe jusqu'au second degré, soit à titre d'habitation, soit à titre commercial ou professionnel, ou bien quand le bailleur qui avait l'intention d'utiliser les locaux comme prévu ci-dessus offrait, d'une part, à son locataire un immeuble similaire, dont le loyer ne dépassant pas de 20 % celui payé était compatible avec ses possibilités et, d'autre part, s'engageait à payer les frais de déménagement de son locataire (article 59, premier alinéa, numéros 1, 2, 7, 8, de la loi n° 392 du 27 juillet 1978 ("la loi n° 392"));

b) dans l'hypothèse notamment où le bailleur avait un besoin urgent de récupérer son appartement pour y habiter lui-même ou y loger ses enfants ou ses ascendants (article 3, premier alinéa, numéros 1, 2, 4, 5, du décret-loi n° 629 du 15 décembre 1979, converti en la loi n° 25 du 15 février 1980 ("la loi n° 25")).

Une deuxième suspension a été mise en place par le décret-loi n° 708 du 29 octobre 1986, converti en la loi n° 899 du 23 décembre 1986.

Elle concernait la période du 29 octobre 1986 au 31 mars 1987 et prévoyait aux articles 2 et 3 les mêmes exceptions que les dispositions précédentes.

Cette loi a également établi qu'il appartenait au préfet de déterminer les critères à suivre pour accorder le concours de la force publique en vue de procéder à l'exécution forcée dans le cas de locataires récalcitrants, sur avis d'une commission comprenant les représentants des locataires et propriétaires.

Le paragraphe 5 bis de l'article 3 de la loi n° 899 du 23 décembre 1986 prévoyait aussi que l'exécution forcée des expulsions était en tout cas suspendue jusqu'au 31 décembre 1987 à l'égard des locataires ayant droit à l'attribution d'un logement social.

Une troisième suspension a été mise en place par le décret-loi n° 26 du 8 février 1988, converti en la loi n° 108 du 8 avril 1988. Elle concerne la période du 8 février 1988 au 30 septembre 1988 tout d'abord, puis de cette dernière date au 31 décembre 1988.

Une quatrième suspension a été mise en place par le décret-loi n° 551 du 30 décembre 1988, converti en la loi n° 61 du 21 février 1989, jusqu'au 30 avril 1989. Dans les régions touchées par des calamités naturelles la suspension allait jusqu'au 31 décembre 1989.

Cette loi prévoyait également, sauf en cas de nécessité, l'échelonnement de l'octroi du concours de la force publique pour l'exécution des expulsions sur une période de quarante-huit mois, à compter du 1er janvier 1990, et créait une commission préfectorale chargée de fixer les priorités dans l'octroi du concours de la force publique.

L'ensemble de ces lois et décrets contenait de surcroît des dispositions concernant le financement de logements sociaux et les aides au logement.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

21. M. Scollo a saisi la Commission le 19 novembre 1991. Il se plaignait d'une atteinte au droit au respect de ses biens, garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Invoquant l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, il alléguait aussi n'avoir pas bénéficié d'un examen de sa cause dans un délai raisonnable, en raison de l'application des mesures législatives de suspension à l'exécution des expulsions, conjuguée à l'impossibilité de procéder à l'exécution forcée de l'expulsion lorsque celle-ci était envisageable.

22. La Commission a déclaré la requête (n° 19133/91) recevable le 5 avril 1993. Dans son rapport du 9 mai 1994 (article 31) (art. 31), elle conclut, par vingt et une voix contre deux, à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et, par vingt-deux voix contre une, à l'absence de nécessité d'examiner le grief tiré de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Le texte intégral de son avis et des deux opinions dissidentes dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt ⁴.

⁴ Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 315-C de la série A des publications de la Cour) mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

23. Dans son mémoire, le Gouvernement demande à la Cour de juger qu'il n'y a eu violation ni de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) ni de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

EN DROIT

I. SUR L'OBJET DU LITIGE

24. Le requérant invoque devant la Cour, outre les articles 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention sous l'angle du droit à un procès dans un délai raisonnable, l'article 14 de la Convention, combiné avec la première disposition (art. 14+P1-1), ainsi que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) pour autant qu'il garantit le droit d'accès à un tribunal.

Selon la Cour, ces deux derniers griefs sortent toutefois du cadre de l'affaire tel que l'a délimité la décision de la Commission sur la recevabilité (voir notamment, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Brincat c. Italie* du 26 novembre 1992, série A n° 249-A, p. 10, par. 16).

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 (P1-1)

25. D'après le requérant, l'impossibilité prolongée de récupérer son appartement, résultant de l'application des dispositions législatives d'urgence en matière de baux d'habitation, a porté atteinte à son droit au respect de ses biens, consacré par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), ainsi libellé:

"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.

Les dispositions précédentes (P1-1) ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes."

A. La règle applicable

26. L'article 1 (P1-1) garantit en substance le droit de propriété. Il contient trois normes distinctes: la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa (P1-1) et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa (P1-1), vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa (P1-1), elle reconnaît aux Etats contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général et en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires à cette fin. Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles: la deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (voir notamment l'arrêt *Mellacher et autres c. Autriche* du 19 décembre 1989, série A n° 169, pp. 24-25, par. 42).

27. La Cour note avec la Commission qu'il n'y a eu, en l'espèce, ni transfert de propriété ni, contrairement à ce qu'affirme M. Scollo, expropriation de fait. Ce dernier gardait toujours la possibilité d'aliéner son bien et percevait un loyer - l'intégralité du montant jusqu'en octobre 1987 et une partie seulement de novembre 1987 à février 1990 (paragraphe 17 et 18 ci-dessus).

L'application des mesures litigieuses ayant entraîné le maintien du locataire dans l'appartement, elle s'analyse, à n'en pas douter, en une réglementation de l'usage des biens. Dès lors, le second alinéa de l'article 1 (P1-1) joue en l'occurrence.

B. Le respect des conditions du second alinéa (P1-1)

28. Le second alinéa (P1-1) laisse aux Etats le droit d'adopter les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général.

Pareilles lois sont particulièrement fréquentes dans le domaine du logement, qui occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques de nos sociétés modernes.

Dans la mise en oeuvre de telles politiques, le législateur doit jouir d'une grande latitude pour se prononcer tant sur l'existence d'un problème d'intérêt public appelant une réglementation que sur le choix des modalités d'application de cette dernière. La Cour respecte la manière dont il conçoit les impératifs de l'intérêt général, sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (arrêt *Mellacher et autres* précité, pp. 25-26, par. 45).

1. But de l'ingérence

29. Le requérant conteste la légitimité du but des lois en cause; en substance, l'absence d'une politique efficace de l'Etat défendeur en matière de logement l'aurait privé de son droit de disposer de son appartement en privilégiant exclusivement l'intérêt du locataire. Le Gouvernement serait malvenu à justifier les mesures législatives d'urgence en faisant appel à l'intérêt général.

30. Avec la Commission, la Cour observe que les mesures législatives qui ont suspendu les expulsions durant la période 1984-1988 obéissaient à la nécessité de faire face au nombre élevé de baux venus à échéance en 1982 et 1983, ainsi que par le souci de permettre aux locataires concernés de se reloger dans des conditions adéquates ou d'obtenir des logements sociaux. Procéder simultanément à toutes les expulsions aurait sans nul doute entraîné d'importantes tensions sociales et mis en danger l'ordre public.

31. En conclusion, la législation contestée poursuivait un but légitime conforme à l'intérêt général, comme le veut le second alinéa de l'article 1 (P1-1).

2. Proportionnalité de l'ingérence

32. Comme la Cour l'a souligné dans l'arrêt Mellacher et autres précité (p. 27, par. 48), le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) doit se lire à la lumière du principe consacré par la première phrase de l'article (P1-1). Par conséquent, une mesure d'ingérence doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (voir, entre autres, l'arrêt Sporrong et Lönnroth c. Suède du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, par. 69). La recherche de pareil équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 (P1-1) tout entier (ibidem), donc aussi dans le second alinéa. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (arrêt James et autres c. Royaume-Uni du 21 février 1986, série A n° 98, p. 34, par. 50).

33. M. Scollo trouve disproportionnée l'ingérence en question. Il souligne sa qualité de "petit propriétaire" désireux d'occuper son propre appartement pour y loger sa famille et dénonce l'inertie de l'Etat italien qui, en ignorant ses deux "déclarations de nécessité", l'aurait obligé à s'endetter pour acheter un autre logement.

34. Selon le Gouvernement, lorsqu'en février 1983 M. Scollo entama la procédure en question, le seul motif allégué pour justifier l'expulsion du locataire était la fin du bail en cours. Il ne déclara se trouver dans la nécessité absolue de récupérer son bien pour y loger sa famille qu'à partir du 3 novembre 1987. En outre, cette situation n'aurait pas duré jusqu'au 15 janvier 1995, quand M. V. quitta les lieux, mais aurait pris fin avant le 6 juin 1994, date à laquelle l'intéressé s'adressa au préfet de Rome en

indiquant qu'il n'avait plus besoin de son appartement car il en occupait un autre, acheté en 1989.

Il en découlerait donc que, compte tenu de l'exceptionnelle crise du logement à laquelle il dut faire face, l'Etat italien n'a pas dépassé la marge d'appréciation ménagée par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

35. La Cour note que la crise du logement constitue un phénomène quasi général pour les sociétés modernes.

Pour remédier à ce problème, le gouvernement italien a adopté une série de mesures d'urgence destinées, d'une part, à contrôler les augmentations de loyer au moyen de blocages tempérés par des hausses ponctuelles, et, d'autre part, à proroger la validité des baux en cours. La situation italienne s'est compliquée lorsque l'industrialisation des grandes villes du Nord du pays exerça une forte attraction sur la population des régions les plus défavorisées et des campagnes en général.

36. Dans les années 1982 et 1983, quand la dernière prorogation légale, introduite par la loi n° 118, vint à échéance, l'Etat italien jugea nécessaire de recourir à des dispositions d'urgence visant la prorogation, la suspension ou l'échelonnement de l'exécution forcée des décisions judiciaires ordonnant la libération des immeubles par les locataires. Ces mesures ménageaient toutefois des exceptions en vertu desquelles notamment, les propriétaires qui avaient un besoin urgent de récupérer leurs immeubles ou qui ne percevaient pas les loyers échus, pouvaient obtenir l'exécution des expulsions avec l'assistance de la force publique.

37. Pour déterminer si lesdites dispositions étaient proportionnées au but poursuivi - protéger les intérêts des locataires à faibles revenus et éviter tout risque de trouble de l'ordre public -, la Cour estime, avec la Commission, qu'il y a lieu de rechercher si, en l'espèce, le traitement réservé au locataire de M. Scollo a permis le maintien de l'équilibre entre les intérêts en cause.

38. La Cour souscrit à la thèse du Gouvernement selon laquelle M. Scollo n'eut pas pendant toute la période concernée un besoin urgent de récupérer son immeuble, mais elle n'en accepte pas pour autant la conclusion.

Nonobstant la déclaration "solennelle" de celui-ci, du 3 novembre 1987, qui aurait dû justifier l'octroi en priorité de l'assistance de la force publique pour l'exécution de l'expulsion, le préfet n'intervint jamais dans ce sens et les tentatives de l'huissier de justice, agissant toujours à la demande de l'intéressé, n'eurent point de succès. De plus, l'avocat de M. Scollo écrivit par deux fois (les 1er et 24 septembre 1990) à la commission préfectorale en soulignant que son client devait voir son cas traité rapidement car il avait besoin de l'appartement, il était au chômage et invalide à 71 % et, de plus, depuis le 30 novembre 1987, M. V. ne lui versait plus la totalité des loyers.

Les autorités compétentes ne donnèrent aucune suite à ces deux requêtes alors qu'une nouvelle "déclaration de nécessité" figurait en annexe au premier courrier (paragraphe 17 ci-dessus).

39. Bien qu'en l'occurrence les conditions légales pouvant permettre l'exécution de l'expulsion pendant la période de suspension de cette procédure se trouvassent remplies, M. Scollo ne récupéra son immeuble que le 15 janvier 1995 et cela grâce au départ spontané du locataire. Auparavant il avait dû non seulement acheter un autre appartement, mais aussi entamer un procès visant à régler le problème des loyers partiellement impayés (paragraphe 17 et 18 ci-dessus).

3. Conclusion

40. La Cour conclut qu'en adoptant des mesures d'urgence et en prévoyant certaines exceptions à leur application (paragraphe 20 ci-dessus), le législateur italien pouvait raisonnablement estimer, compte tenu de la nécessité de ménager un juste équilibre entre les intérêts de la communauté et le droit des propriétaires et du requérant en particulier, que les moyens choisis convenaient pour atteindre le but légitime. Toutefois, la restriction subie par M. Scollo à l'usage de son appartement, en raison de la non-application desdites dispositions par les autorités compétentes, était contraire aux exigences du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Il y a donc eu violation de celui-ci (P1-1).

III. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6 1) DE LA CONVENTION

41. Le requérant dénonce également la longueur excessive de la procédure d'exécution. Il invoque l'article 6 par. 1 (art. 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 (...)"

42. Devant la Commission, le Gouvernement a contesté l'applicabilité de cette disposition (art. 6-1). D'après lui, compte tenu de l'absence d'une véritable procédure, il s'agissait plutôt d'une question de garantie de mise en oeuvre des droits reconnus par une décision judiciaire, domaine couvert en l'occurrence par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

A l'audience devant la Cour, il n'est pas revenu sur le point et a plaidé la thèse, nouvelle, selon laquelle cette situation pourrait s'inscrire dans le contexte de l'accès à la justice.

43. D'après le délégué de la Commission, on peut douter de l'existence en l'espèce d'une procédure d'exécution comparable à celle que la Cour et la

Commission ont examinée, en dernier lieu, dans l'affaire Silva Pontes c. Portugal (arrêt du 23 mars 1994, série A n° 286-A).

44. Même si, en l'espèce, on ne saurait parler de procédure d'exécution stricto sensu, la Cour estime que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) trouve à s'appliquer eu égard à l'objet de la procédure qui était de vider la contestation opposant le requérant à son locataire. Le début de la période litigieuse coïncide avec la notification à M. V., le 4 mars 1983, de l'assignation à comparaître devant le juge d'instance (paragraphe 10 ci-dessus). Elle a pris fin le 15 janvier 1995, lorsque le locataire quitta spontanément l'immeuble (paragraphe 19 ci-dessus). Elle a donc duré un peu plus de onze ans et dix mois.

L'exécution des expulsions dépendant de l'impulsion de la partie intéressée, M. Scollo ne ménagea pas ses efforts pour obtenir satisfaction en s'adressant à maintes reprises à l'huissier de justice, qui demandait d'ailleurs systématiquement l'assistance de la force publique comme le prouvent tous les procès-verbaux relatifs aux visites au domicile de M. V. Cependant, la commission préfectorale et le préfet ne donnèrent jamais suite à ces démarches.

Sans méconnaître les difficultés pratiques soulevées par l'exécution d'un nombre très élevé d'expulsions, la Cour considère que l'inertie de l'administration compétente engage la responsabilité de l'Etat italien sur le terrain de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

45. Partant, il y a eu violation de cette disposition (art. 6-1).

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50) DE LA CONVENTION

46. Aux termes de l'article 50 (art. 50) de la Convention,

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

A. Dommage

47. M. Scollo réclame d'abord 13 634 280 liras italiennes pour un préjudice matériel correspondant aux frais d'huissier et aux honoraires d'avocat relatifs à la procédure d'exécution. Il demande aussi 30 000 000 liras pour tort moral: il aurait souffert de l'impossibilité prolongée de récupérer son appartement et aurait vécu, pendant la période où il fut obligé d'habiter avec sa famille chez sa mère, dans des conditions de vie très pesantes.

48. Le Gouvernement, lui, soutient qu'en ce qui concerne le prétendu dommage matériel le montant sollicité n'aurait aucun lien avec les violations alléguées car une procédure d'exécution d'une expulsion engendre nécessairement des frais. Il cite en outre une récente jurisprudence de la Cour de cassation selon laquelle il serait désormais possible de récupérer auprès du locataire les frais d'huissier ainsi que les honoraires d'avocat. Au sujet du tort moral, il considère que l'éventuel constat de violation constituerait en soi une satisfaction équitable suffisante et, subsidiairement, que la somme revendiquée est excessive.

49. Quant au délégué de la Commission, il estime que le requérant a droit à une satisfaction équitable mais laisse à la Cour le soin de l'évaluer.

50. La Cour ne partage pas la thèse du Gouvernement. Vu les circonstances, on ne saurait attendre du requérant qu'il engage une action contre son locataire, lequel a déjà fait preuve de négligence dans le paiement des loyers. Elle reconnaît en outre que l'intéressé a subi aussi un préjudice moral. Elle décide de lui accorder en entier les sommes sollicitées pour dommage matériel et moral.

B. Frais et dépens

51. Le requérant demande enfin le remboursement des frais et honoraires exposés devant les organes de la Convention, qu'il chiffre à 14 280 000 liras.

52. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour, qui sur la base des éléments en sa possession et de sa jurisprudence en la matière, estime raisonnable ce montant et l'alloue en entier.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

1. Dit qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1);
2. Dit qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention;
3. Dit que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 13 634 280 (treize millions six cent trente-quatre mille deux cent quatre-vingts) liras italiennes pour préjudice matériel, 30 000 000 (trente millions) liras pour tort moral et 14 280 000 (quatorze millions deux cent quatre-vingt mille) liras pour frais et dépens.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 28 septembre 1995.

Rolv RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier