



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE SPADEA ET SCALABRINO c. ITALIE

(Requête n°12868/87)

ARRÊT

STRASBOURG

28 septembre 1995

En l'affaire Spadea et Scalabrino 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 A 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 1er 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° 12868/87) dirigée contre la République italienne et dont deux ressortissants de cet Etat, Me Giovanni Spadea et Mme Michelangela Scalabrino, avaient saisi la Commission le 15 avril 1987 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 défendeur aux exigences des articles 1 du

¹ L'affaire porte le n° 23/1994/470/551. 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.

Protocole n° 1 (P1-1) et 14 de la Convention, combiné avec la précédente disposition (art. 14+P1-1).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, les intéressés ont manifesté le désir de participer à l'instance. Le président a autorisé Me Spadea à assurer lui-même la défense de ses intérêts ainsi que de ceux de Mme Scalabrino et à employer la langue italienne (articles 27 par. 3 et 30).

3. La chambre à constituer 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). Le 18 juillet 1994, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. F. Matscher, L.-E. Pettiti, B. Walsh, S.K. Martens, A.N. Loizou, L. Wildhaber et G. Mifsud Bonnici, en présence du greffier (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"), Me Spadea 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 des requérants le 31. Le délégué de la Commission n'a pas présenté d'observations écrites.

5. Le 17 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. A cette dernière date, Me Spadea a indiqué au greffe qu'il n'assisterait pas à l'audience.

7. Ainsi qu'en avait décidé le président, 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

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

coagent,

M. V. ESPOSITO,

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

conseils;

- pour la Commission

M. B. CONFORTI,

délégué.

La Cour a entendu en leurs déclarations MM. Conforti, Raimondi et Colla.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Respectivement avocat et professeur d'université, Me Spadea et Mme Scalabrino habitent Milan.

9. En avril 1982, ils achetèrent, dans le but d'en faire leur habitation, deux appartements contigus. L'ancien propriétaire les avait donnés en location à Mme B. et Mme Z., lesquelles payaient un loyer soumis au contrôle des pouvoirs publics.

10. Par un acte notifié le 13 octobre 1982, les requérants donnèrent congé aux locataires des biens en question, en les sommant de quitter les lieux à l'échéance des baux, le 31 décembre 1983, et les assignèrent devant le juge d'instance (pretore) de Milan.

11. Les 22 décembre 1982 et 13 janvier 1983, ce dernier homologua l'injonction et fixa la date de l'expulsion au 31 décembre 1984. Les décisions furent rendues exécutoires les 22 décembre 1982 et 19 janvier 1983.

12. Par application du décret-loi n° 12 du 7 février 1985, converti en la loi n° 118 du 5 avril 1985 ("la loi n° 118"), le juge d'instance suspendit l'exécution des mesures d'expulsion jusqu'au 30 janvier 1986.

13. Le 14 mars 1986, Me Spadea et Mme Scalabrino engagèrent la procédure d'exécution des décisions d'expulsion, les locataires ne s'y étant pas encore conformées. Cependant, l'huissier de justice chargé de l'exécution se heurta à trois reprises - les 9 juin, 9 septembre et 10 octobre 1986 - au refus de Mmes B. et Z. de libérer les appartements. Celles-ci, des personnes âgées aux revenus modestes, avaient en effet demandé à la municipalité de Milan l'attribution d'une habitation à loyer modéré.

14. Le décret-loi n° 708 du 29 octobre 1986, converti en la loi n° 899 du 23 décembre 1986, suspendit l'exécution des mesures d'expulsion jusqu'au 31 mars 1987: à compter de cette date et jusqu'au 31 mars 1988, seul le préfet (prefetto) pouvait, dans certains cas, faire exécuter lesdites mesures avec l'assistance de la force publique.

15. Les 14 mai, 15 juin, 22 septembre, 9 novembre, 10 décembre 1987 et 14 janvier 1988, l'huissier de justice tenta en vain de procéder à l'exécution litigieuse.

16. A partir du 8 février 1988, l'exécution des mesures d'expulsion fut une nouvelle fois suspendue, d'abord jusqu'au 31 décembre 1988 par le décret-loi n° 26 du même jour, converti en la loi n° 108 du 8 avril 1988, puis jusqu'au 30 avril 1989 par le décret-loi n° 551 du 30 décembre 1988, converti en la loi n° 61 du 21 février 1989.

17. En août 1988, Mme Z. décéda et les requérants entrèrent en possession de l'un des appartements. Le second fut libéré par Mme B. en

février 1989. Entre-temps, le 22 février 1988, Me Spadea et Mme Scalabrino avaient dû acheter un autre logement.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

18. 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

19. Me Spadea et Mme Scalabrino ont saisi la Commission le 15 avril 1987. Ils se plaignaient:

a) d'une atteinte injustifiée à leur droit de propriété (article 1 du Protocole n° 1) (P1-1);

b) de ce que l'application de la législation en question avait entraîné une discrimination entre propriétaires d'immeubles à usage d'habitation et locataires, ainsi qu'entre les premiers et les propriétaires d'immeubles destinés à d'autres usages (articles 14 de la Convention et 1 du Protocole n° 1, combinés) (art. 14+P1-1);

c) de l'absence de tout contrôle répondant aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention quant à l'exercice par le préfet de son pouvoir discrétionnaire entre le 31 mars 1987 et le 8 février 1988.

20. La Commission a déclaré la requête (n° 12868/87) recevable le 5 avril 1993 quant aux deux premiers griefs et a rejeté, pour défaut manifeste de fondement, le grief tiré du non-respect de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Dans son rapport du 9 mai 1994 (article 31) (art. 31), elle conclut qu'il n'y a eu violation ni de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) (vingt et une voix contre deux), ni de l'article 14 de la

Convention, combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (art. 14+P1-1) (vingt-deux voix contre une). Le texte intégral de son avis et des deux opinions dissidentes dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt³.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

21. Dans son mémoire, le Gouvernement a demandé à la Cour de déclarer la requête irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes et, à titre subsidiaire, de juger qu'il n'y a eu infraction ni de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) ni de l'article 14 (art. 14) de la Convention.

EN DROIT

I. SUR L'OBJET DU LITIGE

22. Les requérants invoquent devant la Cour, outre les articles 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et 14 de la Convention, combiné avec la précédente disposition (art. 14+P1-1), l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Selon la Cour, ce dernier grief sort 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 L'EXCEPTION PRELIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

23. Le Gouvernement excipe, comme déjà devant la Commission, du non-épuisement des voies de recours internes. Me Spadea et Mme Scalabrino auraient négligé de soulever devant le juge d'instance la question de la légitimité constitutionnelle des dispositions législatives litigieuses. En outre, ils auraient omis d'attaquer devant la justice administrative les

³ Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 315-B de la série A des publications de la Cour) mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

mesures du préfet relatives à l'octroi de l'assistance de la force publique dans le cadre de la procédure d'expulsion.

24. Au sujet de la première partie de l'exception, la Cour rappelle que dans le système juridique italien un individu ne jouit pas d'un accès direct à la Cour constitutionnelle pour l'inviter à vérifier la constitutionnalité d'une loi: seule a la faculté de la saisir, à la requête d'un plaideur ou d'office, une juridiction qui connaît du fond d'une affaire. Dès lors, pareille demande ne saurait s'analyser en un recours dont l'article 26 (art. 26) exige l'épuisement (voir, mutatis mutandis, les arrêts Brozicek c. Italie du 19 décembre 1989, série A n° 167, p. 17, par. 34, et Padovani c. Italie du 26 février 1993, série A n° 257-B, p. 19, par. 20).

Le second volet de l'exception ne résiste pas non plus à l'examen. Les articles 59 de la loi n° 392, 3 de la loi n° 25 et 1 de la loi n° 118 prévoient que la suspension de l'exécution forcée des expulsions ne s'applique pas notamment au cas où le propriétaire a un besoin urgent de récupérer son bien pour y loger sa famille ou dans l'hypothèse de retards dans le paiement du loyer par le locataire (paragraphe 18 ci-dessus). C'est uniquement dans ce cadre que le préfet est compétent pour accorder l'assistance de la force publique. Or Me Spadea et Mme Scalabrino, ne remplissant pas les conditions requises par les dispositions susmentionnées, ne pouvaient pas s'adresser au préfet pour demander l'aide de la police ou, en cas de refus, aux juridictions administratives pour contester sa décision. Un tel moyen était donc dépourvu de toute chance de succès.

25. En conclusion, l'exception doit être rejetée.

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

26. D'après les requérants, l'impossibilité prolongée de récupérer leurs deux appartements, résultant de l'application des dispositions législatives d'urgence en matière de baux d'habitation, a porté atteinte à leur droit au respect de leurs 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 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

27. 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).

28. La Cour note avec la Commission qu'il n'y a eu, en l'espèce, ni expropriation de fait ni transfert de propriété. Les requérants gardaient toujours la possibilité d'aliéner leurs biens et percevaient régulièrement les loyers. L'application des mesures litigieuses ayant entraîné le maintien des locataires dans les appartements, 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)

29. 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

30. Les requérants contestent la légitimité du but des lois en cause; en substance, seule la politique aveugle de l'Etat défendeur en matière de logement est responsable de la pénurie de locaux à loyer modéré qui a

touché et touche encore surtout les grandes villes de la péninsule italienne. Le Gouvernement serait maintenant malvenu à justifier les mesures législatives d'urgence en faisant appel à l'intérêt général.

En établissant un parallèle entre les raisons invoquées par l'Italie devant les organes de la Convention à l'égard du respect de la règle du délai raisonnable (article 6 par. 1) (art. 6-1), et celles concernant la présente affaire, les intéressés invitent la Cour à rejeter ces dernières au motif qu'ici aussi la lenteur et l'inertie de l'Etat seraient inacceptables.

31. 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.

L'allégation des requérants, selon laquelle la politique de l'Etat en matière de logement serait mal conçue, ne se fonde que sur la pénurie persistante de logements à loyer modéré; dès lors, le parallèle qu'ils établissent avec l'article 6 par. 1 (art. 6-1) est inacceptable. En effet, alors que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) exige la célérité des procédures, les gouvernements ne sont pas tenus à une telle obligation dans le domaine du logement social.

32. 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

33. 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 (P1-1). 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).

34. Les intéressés trouvent disproportionnée l'ingérence en question. S'ils admettent que les locataires avaient droit à une protection sociale renforcée, en raison de leurs âge et revenus, ils n'acceptent pas le fait d'avoir dû supporter pendant de longues années les choix politiques de l'Etat italien dans le domaine du logement, choix qu'ils jugent erronés. Au lieu de

bloquer les loyers et de proroger la validité des baux en cours jusqu'en 1983 pour s'apercevoir finalement qu'il fallait suspendre et échelonner les expulsions, les autorités italiennes auraient dû adopter des mesures visant l'introduction sur le marché immobilier d'appartements adéquats à des prix raisonnables.

35. Selon le Gouvernement, s'il est vrai que les requérants n'ont pu récupérer leurs biens qu'en août 1988 et février 1989, l'ingérence qu'ils dénoncent ne saurait passer pour disproportionnée, compte tenu de ce que les pouvoirs publics se sont toujours efforcés, dans un domaine aussi sensible, de ménager un juste équilibre entre les intérêts en cause.

36. 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.

37. 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.

38. 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 aux locataires de Me Spadea et Mme Scalabrino a permis le maintien de l'équilibre entre les intérêts en cause.

39. En l'occurrence, le seul motif à l'origine des expulsions litigieuses était l'expiration des baux des appartements en litige, aucune exception à la règle de la suspension des exécutions ne jouant à l'égard des requérants. En outre, Mme Z. et Mme B., des personnes âgées aux revenus modestes, s'étaient adressées à la municipalité de Milan afin de pouvoir bénéficier de logements sociaux.

40. Certes, les requérants durent acheter un autre logement et ne récupérèrent leurs biens qu'à la suite du décès de la première locataire et du départ volontaire de la seconde (paragraphe 17 ci-dessus).

Toutefois, eu égard au but légitime recherché, les mesures législatives adoptées par l'Etat italien et critiquées par les intéressés ne sauraient passer pour disproportionnées compte tenu de la marge d'appréciation ménagée par le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

3. Conclusion

41. La Cour conclut dès lors qu'en adoptant des mesures d'urgence le législateur italien pouvait raisonnablement estimer, étant donné la nécessité de ménager un juste équilibre entre les intérêts de la communauté et le droit des propriétaires et des requérants en particulier, que les moyens choisis convenaient pour atteindre le but légitime poursuivi. Elle considère que la restriction à l'usage de leurs appartements, subie par Me Spadea et Mme Scalabrino en vertu desdites dispositions, n'était pas contraire aux exigences du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Il n'y a donc pas eu violation de celui-ci (P1-1).

IV. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION, COMBINE AVEC L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 (art. 14+P1-1)

42. Aux termes de l'article 14 (art. 14) de la Convention,

"La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation."

43. D'après les requérants, l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (art. 14+P1-1), se trouve enfreint par les lois en cause, pour autant que celles-ci protègent les locataires au préjudice des propriétaires et surtout les propriétaires d'immeubles à usage autre que l'habitation au préjudice des propriétaires d'immeubles à usage d'habitation.

44. Le Gouvernement se rallie à l'avis de la Commission, qui conclut à l'absence de violation de l'article 14 (art. 14).

45. La Cour rappelle d'abord que, selon sa jurisprudence, l'article 14 (art. 14) interdit de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées en la matière dans des situations comparables. Un grief tiré de lui (art. 14) ne saurait donc prospérer que si, notamment, la situation de la victime prétendue se révèle comparable à celle de personnes mieux traitées (arrêt *Fredin c. Suède* (n° 1) du 18 février 1991, série A n° 192, p. 19, par. 60).

46. En ce qui concerne la première partie du grief, la Cour note qu'il soulève la question de la proportionnalité des mesures d'urgence litigieuses par rapport à leur but, déjà examinée sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) (paragraphe 33-41 ci-dessus).

Quant à la différence de traitement par rapport aux propriétaires d'immeubles à usage autre que l'habitation, la Cour considère que la distinction entre ces deux catégories de personnes aux fins de l'exécution forcée des expulsions est objective et raisonnable eu égard au but de la loi - la protection des locataires dans le cadre d'une crise grave du logement - et à l'utilisation des biens - location à des fins d'habitation, d'une part, et usage notamment commercial, de l'autre.

47. En conclusion, il n'y a pas eu, en l'espèce, violation de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (art. 14+P1-1).

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

1. Rejette l'exception préliminaire du Gouvernement;
2. Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1);
3. Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (art. 14+P1-1).

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