



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE LO TUFO c. ITALIE

(Requête n° 64663/01)

ARRÊT

STRASBOURG

21 avril 2005

DÉFINITIF

21/07/2005

En l'affaire Lo Tufo c. Italie,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,

L. LOUCAIDES,

M^{me} F. TULKENS,

M. P. LORENZEN,

M^{me} N. VAJIĆ,

MM. V. ZAGREBELSKY,

D. SPIELMANN, *juges*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 24 mars 2005,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 64663/01) dirigée contre la République italienne et dont deux ressortissantes de cet Etat, M^{me} Alessandra Lo Tufo et M^{me} Ilaria Lo Tufo (« les requérantes »), ont saisi la Cour le 14 août 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérantes ont été représentées devant la Cour par M^e L. Aglietti, avocate au barreau de Florence. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par ses agents successifs, M. U. Leanza et M. I.M. Braguglia, et ses coagents successifs, M. V. Esposito et M. F. Crisafulli.

3. Le 30 mai 2002, la Cour a déclaré la requête recevable.

4. Le 1^{er} novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la première section ainsi remaniée.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. Les requérantes sont nées en 1968 et 1964 et résident à Londres et à Florence respectivement.

6. C.S. était propriétaire d'un appartement à Florence, qu'elle avait loué à M.P.

7. Le 21 décembre 1989, les requérantes devinrent propriétaires de cet appartement.

8. Par un acte signifié le 21 février 1990, les requérantes informèrent le locataire de leur intention de mettre fin à la location à l'expiration du bail, soit le 30 juin 1991, le prièrent de libérer les lieux avant cette date et l'assignèrent à comparaître devant le juge d'instance de Florence.

9. Par une ordonnance du 18 juin 1990, ce dernier confirma formellement le congé du bail au 15 novembre 1993 et décida que les lieux devaient être libérés au plus tard le 15 septembre 1994. Cette décision devint exécutoire le 17 juillet 1990.

10. Le 17 novembre 1994, l'une des requérantes, M^{me} Ilaria Lo Tufo, fit une déclaration solennelle selon laquelle elle avait un besoin urgent de récupérer l'appartement pour en faire sa propre habitation.

11. Le 25 mai 1995, les requérantes firent signifier au locataire le commandement de libérer l'appartement.

12. Le 3 août 1995, elles lui firent signifier l'avis que l'expulsion serait exécutée le 5 octobre 1995 par voie d'huissier de justice.

13. Entre le 5 octobre 1995 et le 1^{er} octobre 1998, l'huissier de justice procéda à seize tentatives d'expulsion qui se soldèrent toutes par un échec, les requérantes n'ayant jamais pu bénéficier du concours de la force publique pour faire exécuter la procédure d'expulsion.

14. Le 21 juillet 1999, invoquant l'article 6 de la loi n° 431/98, le locataire demanda au tribunal de Florence de suspendre la procédure d'expulsion. Ce dernier suspendit la procédure jusqu'au 23 septembre 1999.

15. En octobre 2000, le locataire quitta les lieux spontanément et les requérantes purent récupérer leur appartement.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

16. Depuis 1947, la législation en matière de baux d'habitation a été marquée par différentes interventions des pouvoirs publics concernant le contrôle des loyers au moyen du blocage de ceux-ci – tempéré par les augmentations légales décrétées de temps à autre par le gouvernement – ainsi que la prorogation légale de tous les baux en cours et, enfin, la suspension ou l'échelonnement de l'exécution forcée des expulsions. En ce qui concerne la prorogation des baux, la suspension de l'exécution forcée et l'échelonnement des expulsions, le droit interne pertinent est présenté dans l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Immobiliare Saffi c. Italie* ([GC], n° 22774/93, §§ 18-35, CEDH 1999-V).

17. En dernier lieu, un décret-loi n° 147 du 24 juin 2003, converti en loi n° 200/03, suspend dans certains cas l'exécution forcée des ordonnances d'expulsion jusqu'au 30 juin 2004.

18. Par un décret-loi n° 240 du 13 septembre 2004, cette date fut repoussée au 31 octobre 2004.

A. Le système de contrôle des loyers

19. En matière de contrôle des loyers, l'évolution de la législation peut se résumer comme suit.

20. La première mesure pertinente est la loi n° 392 du 27 juillet 1978, qui a mis en place un système de « loyers équitables » (*equo canone*) reposant sur un certain nombre de critères tels que la superficie et les coûts de construction de l'appartement.

21. Une deuxième mesure a été adoptée par les autorités en août 1992, aux fins d'une libéralisation progressive du marché de la location. Est alors entrée en vigueur une législation qui atténuait les restrictions frappant le montant des loyers (*patti in deroga*), en vertu de laquelle les propriétaires et les locataires pouvaient en principe s'écarter du loyer fixé par la loi en convenant d'un montant différent.

22. Enfin, la loi n° 431 du 9 décembre 1998 a réformé le régime des locations et libéré les loyers.

B. Obligations du locataire en cas de restitution tardive

23. Le locataire est soumis à l'obligation générale d'indemniser le propriétaire de tout dommage causé par la restitution tardive du logement. A cet égard, l'article 1591 du code civil dispose :

« Le locataire qui n'a pas quitté les lieux est tenu de verser au propriétaire le montant convenu jusqu'à la date de son départ, ainsi que de l'indemniser de tout préjudice éventuel. »

24. Toutefois, la loi n° 61 du 21 février 1989 a entre autres plafonné l'indemnisation que peut réclamer le propriétaire à une somme égale au loyer versé par le locataire au moment de l'expiration du bail, indexée sur la hausse du coût de la vie (article 24 de la loi n° 392 du 27 juillet 1978) et majorée de 20 %, pour toute la période pendant laquelle le propriétaire n'a pu jouir de son appartement.

C. Les principes fixés par la Cour constitutionnelle

25. La Cour constitutionnelle a été saisie à plusieurs reprises de la question de savoir si le système légal de prorogation des baux et de suspension ou d'échelonnement de l'exécution forcée des expulsions était conforme à la Constitution au regard du droit de propriété et du principe de délai raisonnable du procès. Son avis a également été demandé au sujet du plafonnement de l'indemnisation pouvant être sollicitée par le propriétaire.

26. En ce qui concerne la première question, par des arrêts rendus entre 1984 et 2004 (voir notamment les arrêts n° 89 de 1984, n° 108 de 1986 et n° 155 de 2004), la Cour constitutionnelle a conclu par l'affirmative en justifiant l'adoption de ces mesures législatives par leur caractère transitoire

et limité. Dans le dernier arrêt cité, en particulier, la Cour constitutionnelle a affirmé que, bien que le législateur se dût de prendre en charge les personnes se trouvant dans des situations de réel dénuement, il ne pouvait plus se limiter à transférer indéfiniment cette charge au seul propriétaire, car celui-ci pouvait lui aussi se trouver dans le besoin. Par ailleurs, le maintien de la même logique législative ne pouvait à l'avenir continuer à être considéré comme légitime.

27. Quant à la seconde question, dans son arrêt n° 482 rendu en 2000, la Cour constitutionnelle a répondu par l'affirmative s'agissant des périodes pendant lesquelles la suspension des expulsions avait été prévue par la loi, et expliqué que cette limitation visait à réguler les locations concernées par la législation d'exception en vigueur et que la pénurie de logements exigeait la suspension des mesures d'exécution forcée. En outre, le législateur avait accompagné la suspension des expulsions de dispositions déterminant le montant de l'indemnisation due par le locataire, à savoir deux mesures provisoires et exceptionnelles. D'ailleurs, le propriétaire y trouvait une compensation dans le fait qu'il était dispensé de démontrer l'existence d'un préjudice.

28. La Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnel le plafonnement de l'indemnisation pouvant être sollicitée par le propriétaire dans le cas où il s'était trouvé dans l'incapacité de reprendre possession de l'appartement en raison du comportement du locataire et non de l'intervention du législateur.

29. La juridiction constitutionnelle permettait ainsi au propriétaire d'engager une procédure civile pour obtenir pleine réparation du préjudice causé par le locataire.

D. L'article 1591 du code civil et la jurisprudence de la Cour de cassation

30. Dans l'arrêt n° 1463 du 5 février 1993, la Cour de cassation a affirmé que l'article 1591 du code civil n'exclut pas, pour les parties concernées, la possibilité de s'accorder à l'avance sur le montant de l'indemnisation afin d'éviter la nécessité, pour le propriétaire, de fournir la preuve du dommage subi.

31. Par la suite, dans son arrêt n° 7670 du 12 juillet 1993, la Cour de cassation a expliqué qu'un simple retard dans la restitution du logement pouvait uniquement justifier une condamnation générale du locataire au dédommagement du préjudice subi par le propriétaire. Ce dernier, en effet, devait fournir la preuve spécifique du dommage subi par rapport à l'état du logement, à son emplacement ainsi qu'à ses possibilités d'utilisation. En l'espèce, la Cour de cassation a confirmé la décision sur le fond qui avait rejeté la demande d'indemnisation du propriétaire au motif qu'il n'avait pas fait la preuve du préjudice effectivement subi en fournissant des documents

spécifiques concernant des propositions de location bien déterminées et des accords avec les locataires potentiels sur le montant du loyer.

32. Dans l'arrêt n° 10270 du 1^{er} décembre 1994, la Cour de cassation a estimé que l'évaluation du dommage subi par le propriétaire pouvait également être effectuée en équité.

33. Par l'arrêt n° 5927 du 27 mai 1995, la Cour de cassation a établi que le plafonnement de l'indemnisation pouvant être sollicitée par le propriétaire ne trouvait à s'appliquer qu'en fonction des périodes pendant lesquelles la suspension des expulsions avait été prévue par la loi.

34. Par l'arrêt n° 6359 du 6 juin 1995, la Cour de cassation a réaffirmé que le propriétaire était tenu de fournir la preuve, afin de démontrer le dommage subi – perte de loyer ou impossibilité de vendre l'appartement –, de l'existence de propositions de location ou d'achat bien déterminées. Par la suite, le même principe a été confirmé par les arrêts n° 4864 du 14 avril 2000 et n° 9545 du 1^{er} juillet 2002.

35. Par l'arrêt n° 1032 du 10 février 1996, la Cour de cassation a affirmé que le dommage subi par le propriétaire pouvait être prouvé par la simple demande d'un loyer supérieur déterminé sur la base du montant qu'il aurait pu percevoir en régime de marché libre.

36. Enfin, par l'arrêt n° 10560 du 19 juillet 2002, la Cour de cassation a fixé le principe selon lequel le locataire est considéré comme mis en demeure de quitter les lieux dès l'expiration du contrat de bail, indépendamment de la date fixée par le juge pour l'exécution forcée.

E. La question du concours de la force publique et la jurisprudence de la Cour de cassation

37. Par l'arrêt n° 3873 du 26 février 2004, la Cour de cassation s'est prononcée sur la question du concours de la force publique.

38. Cet arrêt a été rendu dans le cadre d'une affaire ayant pour objet une demande en réparation faite en 1990 par des propriétaires à l'encontre du ministère de l'Intérieur.

39. Ces derniers demandaient en particulier le remboursement des dommages subis en conséquence du retard avec lequel ils avaient récupéré leur appartement, ce qui était dû, selon eux, au fait qu'ils n'avaient pas bénéficié du concours de la force publique.

40. L'huissier de justice avait procédé à vingt et une tentatives d'accès dont dix-neuf s'étaient soldées par un échec. Selon les propriétaires, seules six de ces tentatives avaient eu lieu pendant des périodes de suspension législative de l'exécution forcée des expulsions.

41. Pour les treize autres, les requérants affirmaient que l'administration n'avait aucunement prouvé qu'un cas de force majeure l'avait placée dans l'impossibilité absolue de prêter le concours de la force publique.

42. La demande des requérants a été accueillie en première instance par le tribunal de Rome qui leur a octroyé la somme de 177 886 610 liras

italiennes (91 870,77 euros) à titre de réparation. A la suite de l'appel interjeté par le ministère, ce jugement a été réformé par la cour d'appel de Rome au motif que, compte tenu des exigences touchant à l'ordre public mentionnées par l'administration, les requérants n'avaient pas démontré que le refus de prêter le concours de la force publique était injustifié. Les requérants se sont donc pourvus en cassation.

43. La Cour de cassation a rappelé que, par l'arrêt n° 2478 du 18 mars 1988 adopté en formation plénière, elle avait énoncé le principe selon lequel le propriétaire qui dispose d'un titre judiciaire exécutoire a le droit d'obtenir de l'administration les moyens nécessaires pour l'exécuter, y compris le concours de la force publique. Il s'agissait donc d'une obligation et non d'un pouvoir discrétionnaire de l'administration.

44. Par ailleurs, la Cour de cassation a dit que, par l'arrêt n° 5233 du 26 mai 1998 adopté en formation plénière, elle avait tiré de cette prémisse le corollaire selon lequel l'éventuelle impossibilité pour l'administration d'obtempérer devait être évaluée avec une rigueur spéciale. En particulier, la légitimité du refus de l'autorité de police de prêter le concours demandé au jour et à l'heure indiqués par l'huissier de justice devait être appréciée en tenant compte du point de savoir si une heure différente voire un jour différent avaient été proposés et si des raisons justifiant cette impossibilité avaient été indiquées dans ce cas précis.

45. Elle a également déclaré que l'autorité de police dispose d'une marge discrétionnaire d'appréciation du moment concret auquel mettre à disposition son propre concours.

46. Sauf dans l'hypothèse où il y a une impossibilité due à un cas de force majeure, si l'autorité compétente refuse ces moyens, nonobstant la demande de l'huissier de justice, on doit reconnaître au propriétaire la faculté de former devant le juge ordinaire une demande en réparation à l'encontre de l'administration pour le dommage causé par ce refus.

47. La Cour de cassation a réaffirmé le principe fixé dans les arrêts n°s 8827 et 8828 du 31 mai 2003 selon lequel une réparation sous forme d'indemnisation représente la garantie minimale impérative pour protéger le droit violé au cas où l'atteinte a une incidence sur un intérêt protégé par la Constitution. Elle a déclaré que le droit à l'exécution de l'ordre contenu dans un titre judiciaire exécutoire devait être considéré comme un tel droit, car la possibilité pour une personne d'agir en justice pour la protection de ses droits englobe la mise en œuvre des décisions judiciaires définitives et obligatoires.

48. La Cour de cassation a cassé l'arrêt de la cour d'appel de Rome et renvoyé l'affaire devant les juridictions inférieures. Elle a fixé le principe selon lequel, dans les affaires concernant les demandes en réparation formées par les propriétaires à l'encontre de l'administration afin d'obtenir le remboursement des dommages subis en conséquence de l'exécution tardive ou de l'inexécution des ordonnances d'expulsion, c'est l'administration qui doit démontrer qu'elle se trouvait dans l'impossibilité de prêter le concours

de la force publique. Cette impossibilité, en particulier, n'exclut la responsabilité de l'administration que si elle est due à des impératifs extraordinaires et non prévisibles. A cet égard, la Cour de cassation a souligné que d'éventuelles situations de crise permanente, comme celles qui peuvent affecter la justice ou l'administration, n'excluent pas la responsabilité pour les dommages causés aux individus mais, au contraire, peuvent en être l'origine. En particulier, la « crise » de la justice n'a pas empêché que l'Etat soit condamné plusieurs fois par la Cour européenne pour la durée excessive de procédures judiciaires et n'empêche pas, à présent, qu'il le soit par les juges nationaux en vertu de la loi n° 89 du 24 mars 2001, dite « loi Pinto ».

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

49. Dans les observations du ministère de l'Intérieur datées du 1^{er} décembre 2003 et parvenues au greffe le 3 décembre 2003, le Gouvernement fait valoir que, au sens de l'article 1591 du code civil, la suspension législative des expulsions de locataires n'exclut pas la responsabilité du locataire pour les dommages causés au propriétaire en conséquence de la restitution tardive de l'immeuble. Or il ne ressort pas du dossier que les requérantes ont formé une action en réparation. Partant, comme il s'agit exclusivement d'une négligence des intéressées, la perte subie par celles-ci ne peut pas être mise à la charge de l'Etat.

50. Pour autant que les observations présentées par le Gouvernement sur ce point s'apparentent à une exception préliminaire tirée du non-épuisement des voies de recours internes, la Cour note que, dans ses observations écrites sur la recevabilité de la requête, le Gouvernement n'a ni invoqué l'existence d'une telle voie de recours ni argué de son non-épuisement.

Dès lors, cette exception se heurte à la forclusion (voir, parmi d'autres, les arrêts *Ceteroni c. Italie*, 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, pp. 1755-1756, § 19, et *Pantea c. Roumanie*, n° 33343/96, CEDH 2003-VI).

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 ET DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

51. Les requérantes se plaignent de l'impossibilité prolongée où elles se sont trouvées de récupérer leur appartement, faute d'avoir bénéficié du concours de la force publique. Elles allèguent la violation de leur droit de propriété, tel que reconnu à l'article 1 du Protocole n° 1, qui dispose :

« 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. »

52. Les requérantes allèguent aussi un manquement à l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente dispose :

« 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 (...) »

53. La Cour a déjà traité à maintes reprises d'affaires soulevant des questions semblables à celles du cas d'espèce et conclu à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 et de l'article 6 § 1 de la Convention (les arrêts *Immobiliare Saffi*, précité, §§ 46-75, *Lunari c. Italie*, n° 21463/93, §§ 34-46, 11 janvier 2001, *Edoardo Palumbo c. Italie*, n° 15919/89, §§ 33-48, 30 novembre 2000).

54. Après examen, la Cour considère que le Gouvernement n'a fourni aucun fait ni argument pouvant mener à une conclusion différente en l'occurrence. Elle constate que les requérantes ont dû attendre environ cinq ans à compter de la première tentative d'expulsion par l'huissier de justice avant de pouvoir récupérer leur appartement.

55. Par conséquent, il y a eu en l'espèce violation de l'article 1 du Protocole n° 1 et de l'article 6 § 1 de la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

56. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage matériel

57. Les requérantes demandent 27 845 euros (EUR) pour préjudice matériel, cette somme correspondant à la différence entre le loyer au prix du marché et celui versé par leur locataire sur une période de soixante-douze mois (du 15 septembre 1994 à octobre 2000).

58. Elles font valoir qu'elles ont perçu de leur ancien locataire la somme globale de 11 899 EUR, alors qu'elles auraient pu louer leur appartement au prix de 552 EUR par mois. Elles citent cette dernière somme en se fondant sur l'accord territorial des locations de logements conclu le 16 juillet 1999

entre la mairie de Florence, d'autres communes de Toscane, des associations de propriétaires et des associations de locataires. Les requérantes ont adressé à la Cour le texte de cet accord.

59. Elles estiment que cette somme est équitable dans la mesure où elles ne peuvent plus fournir la preuve des frais exposés par M^{me} Ilaria Lo Tufo pour trouver un autre logement. Il s'agit soit de montants dépensés il y a très longtemps et dont il est en conséquence difficile de retrouver les justificatifs, soit de frais dont il n'existe pas de justificatif en raison de la précarité des habitations concernées.

60. Les requérantes se réfèrent également aux dépenses engagées pour restaurer l'appartement après l'avoir récupéré, en raison des dégradations causées par le locataire, et pour y emménager.

61. Le Gouvernement fait valoir que ce n'est pas l'Etat mais la personne concernée par la décision de justice, en l'occurrence le locataire, qui doit exécuter cette décision. L'Etat n'a pour sa part qu'une obligation accessoire consistant à aider le particulier à obtenir la réalisation de son droit. L'absence de mise en œuvre ou la mise en œuvre tardive ou imparfaite d'une telle obligation peut produire une violation procédurale de la Convention, comme dans les affaires portant sur l'obligation procédurale de mener une enquête effective sur la mort d'une personne, mais le responsable direct de l'ingérence dans le droit de propriété du propriétaire est le locataire récalcitrant.

62. A cet égard, le Gouvernement affirme que les requérantes auraient pu demander au juge italien une indemnisation du dommage subi au sens de l'article 1591 du code civil, c'est-à-dire la perte de loyer due à l'impossibilité de louer leur appartement, ou bien des frais et dépens exposés afin de se procurer un autre logement pour les périodes allant du 5 octobre 1995 au 30 décembre 1998 et du 23 septembre 1999 au 25 février 2000. Il s'agit donc du même dommage que celui que les requérantes invoquent devant la Cour en en rejetant la responsabilité sur l'Etat, alors que le préjudice à leur égard a à l'évidence été causé directement par le locataire.

63. Dans la mesure où les requérantes ont négligé de tenter de faire redresser les dommages subis en se fondant sur l'article 1591 du code civil, le Gouvernement estime que la demande de satisfaction équitable à cet égard doit être rejetée.

64. Le Gouvernement observe que, par la suite, les requérantes ont fait une déclaration solennelle selon laquelle elles avaient un besoin urgent de récupérer l'appartement pour en faire l'habitation de l'une d'elles. Partant, si elles avaient récupéré le logement plus tôt, elles n'auraient pas pu le louer. Pour autant que les requérantes demandent la différence entre le loyer imposé par la loi et celui du marché libre, leurs prétentions doivent être rejetées. De même, dans la mesure où elles sollicitent le remboursement des frais exposés afin de trouver un autre logement, le Gouvernement estime qu'elles n'en fournissent pas la preuve. A son avis, les prétentions avancées à ce titre doivent également être rejetées.

65. Enfin, le Gouvernement estime que la Cour doit tenir compte du fait que les requérantes ont acheté l'appartement occupé, ce qui leur a permis de bénéficier d'un prix plus avantageux par rapport au prix du marché que celui qu'elles auraient obtenu pour un appartement libre.

66. La Cour observe tout d'abord que le Gouvernement n'avance aucun argument au sujet de la possibilité, qui semble avoir été évoquée dans la jurisprudence de la Cour de cassation, d'engager une procédure en dommages et intérêts à l'encontre de l'Etat en cas de défaut injustifié de concours de la force publique.

67. La Cour note ensuite que les requérantes peuvent introduire devant les juridictions civiles, en vertu de l'article 1591 du code civil, une demande en réparation contre leur ancien locataire afin d'obtenir le remboursement des dommages causés par celui-ci en conséquence de la restitution tardive de l'immeuble.

68. Il s'agit en effet, en l'espèce, de dommages qui découlent du comportement illégal du locataire qui, indépendamment de la coopération de l'Etat à l'exécution de la décision judiciaire d'expulsion, se devait de restituer l'appartement à ses propriétaires. La violation du droit des requérantes au respect de leur bien est avant tout la conséquence du comportement illégal du locataire. La Cour en conclut que la violation de l'article 6 de la Convention par l'Etat est d'ordre procédural et postérieure à la conduite du locataire.

69. La Cour constate dès lors que le droit interne italien permet d'effacer les conséquences matérielles de la violation et estime qu'il y a lieu de rejeter la demande de satisfaction équitable en ce qui concerne le dommage matériel (arrêt *Mascolo c. Italie*, n° 68792/01, 16 décembre 2004).

B. Dommage moral

70. Les requérantes demandent 14 400 EUR pour dommage moral.

71. Le Gouvernement conteste ces prétentions.

72. La Cour estime que les requérantes ont subi un tort moral certain. Statuant en équité, elle accorde 5 000 EUR à chaque requérante à ce titre.

C. Intérêts moratoires

73. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Rejette* l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à chaque requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 5 000 EUR (cinq mille euros) pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû au titre de l'impôt ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 21 avril 2005, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion concordante de M. Spielmann, à laquelle se rallie M. Loucaides.

C.L.R.
S.N.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE SPIELMANN,
À LAQUELLE SE RALLIE M. LE JUGE LOUCAIDES

1. C'est à juste titre que la Cour a rejeté au point 5 du dispositif de l'arrêt la demande de satisfaction équitable en ce qui concerne le dommage matériel allégué.

2. Il échet tout d'abord de rappeler qu'en principe, si l'Etat avait été en mesure d'exécuter l'ordonnance d'expulsion, les requérantes auraient pu récupérer leur appartement et des frais supplémentaires pour un autre logement n'auraient pas été engagés (voir, *a contrario*, *Bertuccelli c. Italie*, n° 37110/97, § 30, 4 décembre 2003). Le 17 novembre 1994, l'une des requérantes a solennellement déclaré qu'elle avait un besoin urgent de récupérer l'appartement pour en faire sa propre habitation.

3. Dès lors, les requérantes ne sauraient prétendre au remboursement des loyers perdus. Elles peuvent uniquement demander le remboursement des frais engagés pour la location d'un autre logement dans la mesure où ils excéderaient le montant du loyer versé par le locataire (voir, parmi d'autres, *Scamaccia c. Italie*, n° 61282/00, § 31, 4 décembre 2003).

4. Or, si les requérantes ont formulé pareille prétention, elles n'ont pas été en mesure de la ventiler ni d'y joindre les justificatifs nécessaires, comme l'exige l'article 60 du règlement. Cette demande était dès lors à rejeter (voir, parmi d'autres, *Fabbri c. Italie*, n° 58413/00, § 29, 4 décembre 2003).

5. Les requérantes ont de même omis de chiffrer, de joindre les justificatifs nécessaires et de ventiler leurs prétentions au titre des dépenses prétendument engagées pour restaurer l'appartement.

6. Ces prétentions étaient également à rejeter alors que l'obligation de l'Etat au regard de la Convention était de faire en sorte que l'ordonnance d'expulsion soit exécutée et non de veiller sur la conduite privée du locataire. La Cour a toujours rejeté les prétentions des requérants tendant à obtenir le remboursement des frais éventuellement exposés pour réparer les dégâts provoqués à l'appartement par le locataire, des charges de la copropriété et des loyers non payés. C'est dans ce cas que la responsabilité du locataire est engagée et que les requérants doivent agir en justice devant les tribunaux nationaux selon le droit interne pertinent (voir, parmi d'autres, *Auditore c. Italie*, n° 35550/97, § 24, 19 décembre 2002).

7. L'omission par les requérantes de chiffrer, de joindre les justificatifs nécessaires et de ventiler leurs prétentions concerne également les dépenses prétendument exposées pour emménager dans l'appartement. Ces prétentions ont donc à juste titre été rejetées.

8. Pour toutes ces raisons, qui ne sont toutefois pas celles que la Cour a retenues dans le présent arrêt, je suis d'accord avec le rejet de la demande de satisfaction équitable concernant le dommage matériel.

9. Je ne suis pas d'accord avec la *motivation* de l'arrêt décidant de rejeter cette demande de satisfaction équitable en ce qui concerne ce dommage (paragraphes 67-69 de l'arrêt).

10. Cette motivation, qui sur ce point précis reprend celle de l'arrêt *Mascolo c. Italie* (n° 68792/01, § 55, 16 décembre 2004), soulève une question grave relative à l'interprétation de l'article 41 de la Convention qui à elle seule aurait justifié le dessaisissement en faveur de la Grande Chambre, dessaisissement qui aurait de toute façon été nécessaire si la chambre avait adopté une approche opposée à celle choisie par la troisième section dans l'arrêt *Mascolo* précité.

11. Sous réserve de l'absence d'opposition de l'une des parties, un tel dessaisissement au profit de la Grande Chambre se serait donc imposé alors qu'une approche opposée à celle choisie par la troisième section dans l'arrêt *Mascolo* précité eût été préférable.

12. Il échet de rappeler que, dans toutes les affaires devant la Cour, c'est la responsabilité internationale de l'Etat qui se trouve en jeu et que les gouvernements répondent au regard de la Convention des actes de leurs autorités comme de tout autre organe étatique à qui est imputable le manquement à la Convention dans le système interne (voir, *mutatis mutandis*, *Foti et autres c. Italie*, arrêt du 10 décembre 1982, série A n° 56, p. 21, § 63).

13. Dès lors, la responsabilité d'un Etat au regard de la Convention n'est engagée que lorsqu'une violation alléguée peut lui être imputable (voir, *mutatis mutandis*, arrêt *Assanidzé c. Géorgie* [GC], n° 71503/01, § 137, CEDH 2004-II).

14. Le principe sous-tendant l'octroi d'une satisfaction équitable est bien établi : il faut, autant que faire se peut, placer le requérant dans une situation équivalant à celle où il se trouverait si la procédure avait été conforme aux exigences de la Convention. La Cour n'octroie un dédommagement pécuniaire au titre de l'article 41 que lorsqu'elle est convaincue que la perte ou le préjudice dénoncé résulte réellement de la violation qu'elle a constatée, car l'Etat ne saurait être tenu de verser des dommages et intérêts pour des pertes dont il n'est pas responsable (voir, *mutatis mutandis*, *Kingsley c. Royaume-Uni* [GC], n° 35605/97, § 40, CEDH 2002-IV).

15. En substance, la motivation retenue par la Cour dans la présente affaire consiste à affirmer que les requérantes peuvent saisir les juridictions civiles en introduisant une demande en réparation du dommage contre leur ancien locataire (article 1591 du code civil) alors que la violation du droit des requérantes au respect de leur bien est avant tout la conséquence du comportement illégal du locataire (paragraphe 67-68 de l'arrêt).

16. Je ne partage pas cette approche.

17. En affirmant que la violation du droit des requérantes au respect de leur bien est *avant tout* la conséquence du comportement illégal du locataire, la Cour reconnaît elle-même que cette violation *n'est pas exclusivement* la conséquence de ce comportement.

18. En l'espèce, les violations constatées (paragraphe 51-55 de l'arrêt) étant dues à la non-exécution prolongée de l'ordonnance d'expulsion, il échet de retenir que la responsabilité de l'Etat est engagée (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Scollo c. Italie* du 28 septembre 1995, série A n° 315-C, p. 55, § 44).

19. Si la violation du droit des requérantes au respect de leur bien *n'est pas exclusivement* la conséquence du comportement du locataire, mais est également celle de la non-exécution prolongée de l'ordonnance d'expulsion, au demeurant imputable à l'Etat, rien n'empêche, *en principe*, l'octroi d'une satisfaction équitable si une demande fondée sur l'article 41 de la Convention remplit notamment les conditions de l'article 60 du règlement.

20. Au paragraphe 68 de l'arrêt, la Cour affirme que la violation de l'article 6 de la Convention de la part de l'Etat est *d'ordre procédural* et *postérieure* à la conduite du locataire.

21. Je ne partage pas ce point de vue.

22. Plus précisément, je suis d'avis que c'est la non-exécution prolongée de l'ordonnance d'expulsion qui a permis au locataire de rester dans l'appartement. La conduite de ce dernier est donc postérieure ou au moins parallèle à l'inertie de l'Etat, inertie qui a créé un véritable climat d'impunité à la limite de l'encouragement à ne pas exécuter une décision de justice. Loin d'être simplement postérieure à la conduite du locataire, la violation de l'article 6 de la Convention est, du moins en partie, *antérieure*, voire *parallèle* à cette conduite. Loin d'être simplement procédurale, la violation est l'une des causes du préjudice. Il y a clairement un lien de causalité bien établi entre cette violation constatée et, du moins, une partie des dommages subis par les requérantes.

23. Par conséquent, l'Etat et le locataire sont solidairement responsables du préjudice causé.

24. Cette solidarité implique nécessairement que les requérantes disposent du choix, soit de réclamer la réparation à l'encontre de l'Etat sur le fondement de l'article 41 de la Convention, soit de porter leur action à l'encontre de leur ancien locataire sur le fondement de l'article 1591 du code civil.

25. Par ailleurs, dans la mesure où l'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 de la Convention (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Hornsby c. Grèce* du 19 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, pp. 510-511, § 40), la mise en œuvre d'une décision judiciaire ne saurait passer pour une obligation accessoire mais, au contraire, pour une obligation principale de l'Etat, quelle que soit sa nature¹.

26. Dans ces circonstances, j'estime que l'article 1591 du code civil ne représente pas un instrument juridique qui aurait empêché la Cour d'évaluer sur le fond les prétentions des requérantes et de statuer. Le contraire impliquerait, d'une part, de laisser l'inertie de l'Etat sans aucune

1. Rappelons dans ce contexte que le Comité des Ministres a adopté le 9 septembre 2003 une recommandation (Rec(2003)17) en matière d'exécution des décisions de justice. Il rappelle que la prééminence du droit est un principe qui ne peut être respecté que si les citoyens ont réellement la possibilité, en pratique, de faire valoir leurs droits et de contester des actes illégaux. Il prône une plus grande efficacité et une plus grande équité dans l'exécution des décisions de justice en matière civile afin d'établir un juste équilibre entre les droits et les intérêts des parties aux procédures d'exécution. A défaut, d'autres formes de « justice privée » peuvent surgir et avoir des conséquences négatives sur la confiance et la crédibilité du public dans le système juridique.

conséquence et, d'autre part, de priver les requérantes de toute garantie d'obtenir une quelconque réparation pour les préjudices subis compte tenu du risque que le locataire soit devenu introuvable ou insolvable. A cela, il échet d'ajouter que l'article 1591 du code civil donne lieu à une procédure ordinaire qui peut se dérouler sur trois degrés de juridiction. Or la Cour a constaté, à maintes reprises, l'existence, en Italie, d'une pratique contraire à la Convention résultant d'une accumulation de manquements à l'exigence du « délai raisonnable » (voir, par exemple, *Bottazzi c. Italie* [GC], n° 34884/97, § 22, CEDH 1999-V). Dès lors, le risque est également important de voir les requérantes attendre longtemps l'issue d'une éventuelle procédure fondée sur l'article 1591 du code civil italien.

27. Ce principe concernant l'interprétation de l'article 41 (ancien article 50) de la Convention a été consacré par la Cour dans plusieurs arrêts et notamment dans l'arrêt *De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique* ((article 50), 10 mars 1972, série A n° 14, pp. 8-9, § 16), où elle s'est exprimée comme suit :

« Pour justifier son exception d'irrecevabilité, le Gouvernement a avancé un second argument, tiré de l'article 50 : faute d'avoir épuisé les voies de recours internes, les requérants n'auraient pas prouvé que le droit interne belge « ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences » de la violation constatée par l'arrêt du 18 juin 1971 ; il en résulterait que leurs demandes d'indemnité sont irrecevables.

De l'avis de la Cour, le membre de phrase précité énonce une simple norme de fond. Si les rédacteurs de la Convention avaient entendu subordonner la recevabilité des demandes de « satisfaction équitable » à l'utilisation préalable des voies de recours internes, ils auraient pris soin de le spécifier à l'article 50 comme ils l'ont fait à l'article 26, combiné avec l'article 27 § 3, pour les requêtes initiales à la Commission. En l'absence d'une telle indication expresse de leur volonté, la Cour ne peut considérer que l'article 50 consacre en substance la même règle que l'article 26.

En outre, l'article 50 tire son origine de certaines clauses figurant dans des traités internationaux de type classique – tels l'article 10 du traité germano-suisse d'arbitrage et de conciliation de 1921 et l'article 32 de l'Acte général de Genève pour le règlement pacifique des différends internationaux, de 1928 – et n'ayant aucun rapport avec la règle de l'épuisement des voies de recours internes.

Au demeurant, si après avoir épuisé en vain les voies de recours internes avant de se plaindre à Strasbourg d'une violation de ses droits, la victime devait les épuiser une seconde fois pour pouvoir obtenir de la Cour une satisfaction équitable, la longueur totale de la procédure instituée par la Convention se révélerait peu compatible avec l'idée d'une protection efficace des Droits de l'Homme. Pareille exigence conduirait à une situation inconciliable avec le but et l'objet de la Convention. »¹

1. Voir, dans le même sens, les arrêts *Ringeisen c. Autriche* (article 50), 22 juin 1972, série A n° 15, p. 9, § 22, *König c. Allemagne* (article 50), 10 mars 1980, série A n° 36, pp. 14-15, § 15, *Artico c. Italie*, 13 mai 1980, série A n° 37, pp. 20-21, § 44, *Guzzardi c. Italie*, 6 novembre 1980, série A n° 39, pp. 41-42, § 113, *Eckle c. Allemagne* (article 50), 21 juin 1983, série A n° 65, p. 7, § 13, *Bozano c. France*, 18 décembre 1986, série A n° 111, pp. 28-29, § 66, *Barberà, Messegué et Jabardo c. Espagne* (article 50), 13 juin 1994, série A n° 285-C, p. 57, § 17, *Oğur c. Turquie* [GC], n° 21594/93, § 98, CEDH 1999-III.

28. Toujours dans l'arrêt *De Wilde, Ooms et Versyp* précité, la Cour s'est encore exprimée au paragraphe 20 comme suit :

« (...) »

A elle seule, la circonstance que les requérants auraient pu et pourraient porter leurs demandes d'indemnité devant une juridiction belge n'oblige donc pas la Cour à rejeter lesdites demandes pour défaut de fondement, pas plus qu'elle ne met obstacle à leur recevabilité (...) »¹

29. D'ailleurs, pour ce qui est du non-exercice du recours prévu par l'article 1591 du code civil, la troisième section de la Cour, dans sa décision sur la recevabilité rendue dans l'affaire *Coggiola et Alba c. Italie* ((déc.), n° 28513/02, 24 février 2005), a rejeté l'exception tirée du non-épuisement de voies de recours internes en les termes suivants :

« B. Non-exercice du recours prévu par l'article 1591 du code civil »

Par la suite, le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes, les requérants n'ayant pas utilisé le remède prévu par l'article 1591 du code civil.

Les requérants observent que l'article 1591 du code civil ne permet pas d'obtenir une indemnisation pour les dommages moraux subis. En tout état de cause, ils font valoir que, à cause du plafonnement de l'indemnisation pouvant être demandée pour les dommages matériels, ils auraient obtenu une réparation dérisoire par rapport aux pertes effectivement subies.

En ce qui concerne la deuxième exception, la Cour estime que le recours fondé sur l'article 1591 du code civil – disposition qui impose à un particulier une obligation envers un autre particulier – n'est pas un moyen efficace pour permettre à l'Etat de constater la violation alléguée ou de la réparer économiquement. A cet égard, la Cour rappelle que seule une reconnaissance puis la réparation, par les autorités nationales, de la violation, par un Etat, de la Convention, peut faire perdre la qualité de victime à un requérant (voir, *mutatis mutandis*, *Huart c. France*, n° 55829/00, 25 novembre 2003). Par conséquent, l'exception du Gouvernement doit être rejetée. »²

30. Il me semble qu'il est incohérent de rejeter l'exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes et d'accepter, comme en l'espèce, que l'article 1591 du code civil offre un recours adéquat au niveau de la satisfaction équitable.

31. A cela s'ajoute que dans la présente affaire une procédure fondée sur l'article 1591 du code civil ne donnerait en principe lieu qu'à une indemnisation dérisoire car limitée, pendant les périodes de suspension légale de l'exécution, à 20 % du loyer à son tour déjà limité, dans la plupart des cas, car imposé par la loi (paragraphe 20 et 24 de l'arrêt). Une éventuelle action en droit interne doit dès lors être appréciée à la lumière de

1. Voir, dans le même sens, les arrêts *König c. Allemagne* (article 50), 10 mars 1980, série A n° 36, pp. 14-15, § 15, *Artico c. Italie*, 13 mai 1980, série A n° 37, pp. 20-21, § 44, *Eckle c. Allemagne* (article 50), 21 juin 1983, série A n° 65, p. 7, § 13.

2. Dans le même sens, voir également *Scorzolini c. Italie* (déc.), n° 15483/02, 24 février 2005, *Comellini c. Italie* (déc.), n° 15491/02, 24 février 2005, et *Cuccaro Granatelli c. Italie* (déc.), n° 19830/03, 24 février 2005.

cet élément. En effet, et en me basant sur la jurisprudence de la Cour, je rappelle que le caractère adéquat d'une action peut également dépendre du niveau de l'indemnisation (voir, parmi d'autres, *Paulino Tomás c. Portugal* (déc.), n° 58698/00, CEDH 2003-VIII, et *Gouveia Da Silva Torrado c. Portugal* (déc.), n° 65305/01, 27 mars 2003).

32. En outre, en l'espèce, le Gouvernement n'a pas fourni de précédents jurisprudentiels démontrant que des propriétaires ont engagé une telle procédure avec succès.

33. Concernant le risque d'une double réparation, il échet de noter qu'en principe l'existence de l'article 1591 du code civil n'entraînerait pas une double indemnisation obtenue à la fois devant les juridictions internes et, éventuellement, devant la Cour pour les mêmes dommages. Quand bien même les dommages sont identiques, il convient de retenir que deux niveaux de responsabilité sont en cause, celle de l'Etat d'une part et celle du locataire de l'autre, qui eux, restent distincts.

34. En pratique, une double indemnisation peut d'ailleurs être évitée.

35. Dans l'hypothèse où les requérantes auraient déjà reçu une indemnisation avant l'arrêt de la Cour, celle-ci aurait été informée du remboursement qu'elles auraient déjà pu obtenir au niveau interne.

36. De même, les juridictions nationales, dans l'appréciation de la cause qui leur aurait le cas échéant été soumise après l'arrêt de la Cour accordant une satisfaction équitable au titre du dommage matériel, auraient pu prendre en compte tout montant que la Cour aurait accordé aux requérantes (voir, *mutatis mutandis*, *Terazzi S.r.l. c. Italie* (règlement amiable), n° 27265/95, 26 octobre 2004).

37. Voilà les raisons de mon désaccord avec la *motivation* de l'arrêt décidant de rejeter la demande de satisfaction équitable en ce qui concerne le dommage matériel. Cette motivation, même si elle reprend celle de l'arrêt *Mascolo*, contredit toutefois l'approche traditionnelle de la Cour dont l'arrêt *De Wilde, Ooms et Versyp* précité constitue une parfaite illustration et qui a été confirmée dans de nombreux autres arrêts.

38. Le dessaisissement de la chambre au profit de la Grande Chambre, sous réserve de l'absence d'opposition de l'une des parties, eût donc été préférable.