

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 18888/91
présentée par A.R.
contre la Suisse

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Première
Chambre), siégeant en chambre du conseil le 22 octobre 1997 en présence
de

Mme J. LIDDY, Présidente
MM. S. TRECHSEL
M.P. PELLONPÄÄ
E. BUSUTTI
A. WEITZEL
C.L. ROZAKIS
L. LOUCAIDES
B. MARXER
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN
K. HERNDL
M. VILA AMIGÓ
Mme M. HION
M. R. NICOLINI

Mme M.F. BUQUICCHIO, Secrétaire de la Chambre ;

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

Vu la requête introduite le 8 juillet 1991 par A.R. contre la
Suisse et enregistrée le 3 octobre 1991 sous le N° de
dossier 18888/91 ;

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

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le
11 mai 1994 et les observations en réponse présentées par le requérant
le 12 juillet 1994 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, de nationalité suisse, est domicilié à Ligornetto
(canton du Tessin).

Dans la procédure devant la Commission il est représenté par
Maîtres Fulvio Pezzati et Manuela Minotti, avocats à Chiasso.

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

Le requérant est propriétaire d'une maison sise dans le centre
de Ligornetto. Il y exploite une imprimerie spécialisée dans
l'utilisation du papier recyclé. Les locaux à usage d'habitation du
requérant se trouvent au troisième étage.

Le requérant est divorcé. Ses deux filles, nées en 1977 et 1980, vivent chez lui dix jours par mois.

Le 14 février 1990, le médecin délégué, accompagné d'un membre de la municipalité et de deux employés municipaux, inspecta sans préavis les locaux professionnels et privés du requérant. Se fondant sur le résultat de l'état des lieux et le rapport établi par le médecin délégué, la municipalité de Ligornetto ordonna au requérant, par décision du 7 mars 1990, d'enlever, dans un délai de trente jours, le matériel et les déchets ainsi que toute autre cause d'insalubrité constatée dans sa propriété sous peine de voir sa maison déclarée inhabitable.

Le 6 juin 1990, le Conseil d'Etat du canton du Tessin rejeta un recours formé par le requérant contre cette décision. Le Conseil d'Etat releva que l'article 99 de la loi sanitaire (legge sanitaria) accordait au médecin délégué à tout moment le libre accès aux locaux où il y avait un risque d'infraction aux dispositions de cette loi. Il estima que la municipalité était compétente pour déclarer la maison inhabitable ou à imposer au propriétaire l'enlèvement du matériel. Le Conseil d'Etat conclut que, dans le cas d'espèce, la procédure s'était déroulée conformément aux dispositions légales et dans le respect du principe de la proportionnalité.

Le 26 juin 1990, le requérant saisit le tribunal administratif du canton du Tessin.

Par jugement du 24 août 1990, le tribunal administratif confirma la décision de la municipalité du 7 mars 1990 dans la mesure où le requérant s'était vu imposer l'obligation de faire disparaître les causes de l'insalubrité constatées dans les locaux de sa maison. Le tribunal administratif observa que d'après les preuves recueillies, notamment des photographies, le désordre qui régnait dans les pièces habitées par le requérant et dans les locaux de son entreprise, était indescriptible. Ce serait un euphémisme de qualifier cette situation de chaotique.

Le tribunal administratif observa toutefois que le désordre seul ne suffisait pas à justifier une intervention répressive des autorités communales. En principe, la liberté de chacun de vivre dans des conditions d'ordre, qui lui convenaient personnellement, ne pouvait être restreinte pour le seul motif que le choix fait par l'intéressé s'éloignait des normes généralement admises. Afin de justifier une ingérence des autorités dans la liberté individuelle, il fallait en particulier que le désordre, en tant que source d'émissions nuisibles pour l'environnement ou de danger pour la santé publique ou encore simplement comme étant inesthétique, constitue une ingérence inadmissible dans la sphère de la liberté d'autrui. D'après le tribunal administratif, l'insalubrité provenant du désordre représentait, en effet, un danger pour la santé des personnes qui habitaient avec le requérant, en particulier pour celle de ses filles. Il suffisait de regarder la photographie qui documentait l'état dans lequel se trouvait la litière du chat dans l'escalier de la maison pour se rendre compte du danger pour la santé (toxoplasmose) dû au manque d'hygiène. Le tribunal administratif conclut que la décision critiquée se justifiait dans la mesure où elle imposait au requérant de faire disparaître les causes d'insalubrité constatées.

Le requérant introduisit un recours de droit public contre ce jugement.

Par arrêt du 27 décembre 1990, notifié au requérant avec les motifs le 1er février 1991, le Tribunal fédéral rejeta le recours.

Le Tribunal fédéral observa notamment qu'à la lumière des photographies versées au dossier, les constatations faites par les

autorités cantonales ne prêtaient pas à critique. Il y avait un peu partout dans la maison du requérant des toiles d'araignées, de la saleté et de la poussière ainsi que des traces d'humidité. Les conditions d'hygiène rencontrées chez lui étaient chaotiques et inquiétantes, au moins pour les habitants de sa maison. Pour justifier un ordre d'évacuation et de nettoyage, il suffisait de constater que les conditions hygiéniques pouvaient mettre en danger la santé des habitants des lieux, sans nécessairement constituer une source de danger pour la santé publique.

Quant à la violation alléguée du droit au respect de la vie privée et du domicile du requérant, le Tribunal fédéral releva que les mesures critiquées, à savoir l'inspection de la maison et l'ordre de faire disparaître les causes d'insalubrité, étaient fondées sur les dispositions légales suivantes :

- l'article 107 de la loi organique communale (legge organica comunale) du 10 mars 1987, qui confère aux mairies le droit d'exercer les fonctions de police locale ; parmi ces fonctions figurent la protection de la santé publique et l'hygiène ;
- l'article 24 du règlement d'application de la loi organique communale du 30 juin 1987 autorisant la mairie d'adopter des mesures pour la protection de la santé publique et de l'hygiène (inhabitabilité, dépôts d'excréments et d'ordures, propreté urbaine, etc.) ;
- l'article 38 de la loi sanitaire, aux termes duquel les autorités communales sont compétentes pour l'octroi de l'autorisation de l'habitabilité et de conformité de toutes les constructions qui ne rentrent pas dans la catégorie des édifices à l'usage public ou collectif ;
- l'article 15 du règlement cantonal relatif à l'hygiène du sol et de l'habitation (regolamento cantonale sull'igiene del suolo e dell'abitato) du 14 octobre 1958 applicable en vertu de l'article 103 de la loi sanitaire, qui évoque la possibilité de déclarer inhabitable - par décision de la mairie sur avis du médecin délégué - une maison ou une partie d'une maison qui présente des graves défauts du point de vue de l'aération ou de l'éclairage naturelle, ou des installations sanitaires inefficaces, insuffisantes ou dans un état à provoquer des évaporations ou infiltrations nocives, ou qui pour toute autre raison présente un danger pour la santé publique ou pour celui qui y habite.

Le Tribunal fédéral ajouta que, selon l'article 99 de la loi sanitaire, les personnes et les fonctionnaires auxquels la surveillance et la mise en oeuvre de la loi étaient confiées, pouvaient à tout moment avoir libre accès aux locaux dans lesquels s'exerçait une activité soumise à un contrôle - ainsi qu'aux bâtiments annexes - et autorisait ces personnes à procéder à toute investigation retenue nécessaire aux fins de constater l'existence d'une infraction. Selon le Tribunal fédéral, il était inutile de relever que l'avis préalable d'un contrôle en diminuerait, dans beaucoup de cas, considérablement l'efficacité.

Quant au respect de la proportionnalité de la mesure litigieuse, le Tribunal fédéral rappela que le tribunal administratif avait considéré l'insalubrité constatée dans la maison du requérant comme présentant un danger pour sa santé et celle de ses filles. Le tribunal administratif n'avait pourtant pas imposé au requérant de faire de l'ordre dans sa maison, mais uniquement de respecter les normes d'hygiène les plus élémentaires, en lui ordonnant de nettoyer au moins les espaces habités afin d'éviter le développement d'éventuelles

maladies dangereuses non seulement pour la santé du requérant mais également pour celle de ses filles et, le cas échéant, celle des tiers. Toujours selon le Tribunal fédéral, la confirmation de la décision litigieuse dans les limites fixées par le tribunal administratif ne méconnaissait pas le principe de la proportionnalité.

GRIEFS

Invoquant l'article 8 de la Convention, le requérant se plaint de l'inspection dont les locaux professionnels et privés de sa maison ont fait l'objet. Il soutient que non seulement la base légale de la mesure incriminée est insuffisante, mais la possibilité de procéder à une visite des lieux, sans préavis et en l'absence d'un contrôle judiciaire, est contraire au principe de la proportionnalité.

Mis à part les cas d'urgence, le requérant conteste que de telles mesures sont justifiées par une nécessité sociale impérieuse. En outre, selon lui, il est inadmissible et contraire au rôle d'un expert judiciaire que le médecin délégué, fonctionnaire non assermenté, soit à l'origine d'une ingérence grave dans sa sphère privée.

Le requérant fait valoir que les mesures litigieuses étaient ni nécessaires, ni adéquates, ni proportionnelles et à tort fondées sur l'assomption que désordre signifie automatiquement saleté. Or, la situation concrète n'aurait constitué un danger ni pour l'hygiène publique ni pour l'hygiène privée. La protection de la santé n'était qu'un prétexte pour lui imposer un certain mode de vie.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 8 juillet 1991 et enregistrée le 3 octobre 1991.

Le 2 mars 1994, la Commission (Première Chambre) a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur, en l'invitant à lui présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 11 mai 1994. Le requérant y a répondu le 12 juillet 1994.

EN DROIT

Le requérant se plaint que les locaux professionnels et privés de sa maison ont fait l'objet d'une inspection, mesure prise en l'absence d'une décision susceptible de faire l'objet d'un contrôle judiciaire préalable, et qu'il s'est vu imposer l'obligation de faire disparaître les causes d'insalubrité constatées lors de cette inspection. Il invoque l'article 8 (art. 8) de la Convention.

Cette disposition est ainsi libellée :

- «1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.»

La Commission estime que l'inspection effectuée par le médecin délégué dans les locaux privés et professionnels du requérant s'analyse

en une ingérence dans l'exercice des droits reconnus au requérant par le paragraphe 1 de l'article 8 (art. 8) de la Convention, notamment du droit au respect de son domicile et de sa vie privée (voir Cour eur. D.H., arrêt Chappell c. Royaume-Uni du 30 mars 1989, série A n° 152-A, pp. 21-22, par. 51). Il en va de même en ce qui concerne la décision par laquelle le requérant s'est vu imposer l'obligation de faire disparaître les causes d'insalubrité constatées par les autorités communales dans ces lieux.

La Commission doit ensuite rechercher si cette ingérence se justifiait au regard de l'article 8 par. 2 (art. 8-2) de la Convention, à savoir si elle était prévue par la loi, poursuivait un ou des buts légitimes et était nécessaire dans une société démocratique pour les atteindre.

Le requérant fait valoir que l'ingérence des autorités publiques dans sa vie privée n'est pas fondée sur une base légale suffisante.

Selon le Gouvernement, la base légale de la mesure litigieuse ne saurait être mise en question.

La Commission rappelle que les mots «prévue par la loi» veulent d'abord que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais ils ont trait aussi à la qualité de la loi en cause : ils exigent l'accessibilité de celle-ci à la personne concernée, qui de surcroît doit pouvoir en prévoir les conséquences pour elle, et sa compatibilité avec la prééminence du droit (voir Cour eur. D.H., arrêt Herczegfalvy c. Autriche du 24 septembre 1992, série A n° 244, p. 27, par. 88).

La Commission estime qu'en l'espèce, la législation interne définit de manière très précise l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir de l'administration en la matière. Ainsi, le Tribunal fédéral estima que les mesures incriminées étaient régulières au regard de l'article 99 de la loi sanitaire et les autres dispositions pertinentes de la législation cantonale et communale. La Commission n'aperçoit aucune raison de s'écarter de cette opinion. Partant l'ingérence était prévue par la loi.

Quant au but poursuivi par l'inspection des locaux professionnels et privés du requérant, la Commission observe que les autorités ont justifié la mesure litigieuse par le besoin de protection du requérant et des tiers, en particulier de ses deux filles. Dès lors, l'ingérence poursuivait des objectifs légitimes sous l'angle du paragraphe 2 de l'article 8 (art. 8) de la Convention, à savoir la protection de la santé et la protection des droits d'autrui.

Quant à la «nécessité de l'ingérence dans une société démocratique», la Commission rappelle que les Etats contractants jouissent dans ce domaine d'une certaine marge d'appréciation, mais que celle-ci va de pair avec un contrôle européen. Les exceptions que ménage le paragraphe 2 de l'article 8 (art. 8-2) appellent une interprétation étroite et leur nécessité dans un cas donné doit se trouver établi de manière convaincante (voir, notamment, Cour eur. D.H., arrêt Funke c. France du 25 février 1993, série A n° 256-A, p. 24, par. 55).

La Commission note qu'en l'espèce, l'inspection de la maison du requérant fut effectuée en l'absence d'une décision susceptible d'un contrôle judiciaire préalable. Dans une situation pareille, la Commission doit se convaincre que la législation et la pratique en cause offrent des garanties adéquates et suffisantes contre les abus (voir Cour eur. D.H., arrêt Funke c. France précité, pp. 24-25, par. 56).

Le Gouvernement considère que l'exigence d'un contrôle judiciaire préalable ne découle pas du texte du paragraphe 2 de l'article 8 (art. 8-2) de la Convention. Le Gouvernement constate que le cas

d'espèce se distingue, à plusieurs égards, des situations qui ont donné lieu à la jurisprudence de la Cour dans les affaires Funke, Crémieux et Mialhe (cf. Cour eur. D.H., arrêts Funke, Crémieux et Mialhe du 25 février 1993, série A, n° 256-A,B et C).

Le Gouvernement expose que, dans ces dernières affaires, il s'agissait de multiples perquisitions domiciliaires avec saisie de quantités importantes de documents. La présente affaire n'a pas pour objet une accusation en matière pénale. La décision prise en l'espèce est une décision qui relève de la police sanitaire. En l'occurrence, l'inspection locale poursuivait essentiellement le but de constater si les locaux en question répondaient aux exigences minimales de salubrité. La « police sanitaire » peut être englobée dans la notion plus générale de « police du commerce » (contrôle des denrées alimentaires, des constructions, des appareils techniques, de la protection des eaux, etc.) qui permet à l'administration de prendre un certain nombre de décisions, de sa propre autorité, dans le but de sauvegarder notamment la santé et la sécurité publiques. Selon le Gouvernement, ces décisions n'impliquent ni « mandat judiciaire », ni communication préalable de la décision pouvant faire l'objet d'un recours. En revanche, une fois la décision exécutée, celle-ci peut faire l'objet d'un recours judiciaire.

D'après le requérant, la mesure litigieuse ne saurait passer pour « nécessaire dans une société démocratique ». Il affirme que la jurisprudence de la Cour dans l'affaire Crémieux s'applique parfaitement à la présente affaire, la Cour ayant souligné qu'en l'absence surtout d'un mandat judiciaire, et non en raison du nombre, de la durée et de l'ampleur des opérations de contrôle, il y avait violation de l'article 8 (art. 8) de la Convention (cf. Cour eur. D.H., arrêt Crémieux c. France précité, p. 63, par. 40). Le requérant allègue que l'atteinte à ses droits n'était pas proportionnée aux buts légitimes poursuivis.

La Commission estime qu'en l'occurrence, la législation en matière d'hygiène et de santé était précise et accordait aux autorités compétentes certains pouvoirs bien délimités dans le souci de protéger la santé et les droits d'autrui. La Commission relève que l'inspection des locaux privés et professionnels du requérant n'a pas été pratiquée abusivement et s'est limitée à l'établissement d'un constat de fait. La Commission note également que les mesures litigieuses visaient uniquement à rétablir une situation hygiénique et sanitaire, conforme à la loi, et non à empêcher le requérant d'organiser sa vie comme bon lui semble. Les mesures dont le requérant a fait l'objet, étaient donc limitées au strict nécessaire en matière d'hygiène et de santé et ont été exécutées en pleine conformité avec les dispositions légales. En outre, le tribunal administratif du canton du Tessin ainsi que le Tribunal fédéral ont assuré un contrôle judiciaire de la mesure litigieuse et n'ont constaté aucune violation des droits du requérant. La Commission observe, dans ce contexte, que le texte du paragraphe 2 de l'article 8 (art. 8) de la Convention ne requiert pas un contrôle juridique préalable et que le Tribunal fédéral a relevé, à juste titre, que l'annonce préalable de la décision de procéder à une inspection en réduirait, dans la plupart des cas, l'efficacité.

Au vu des circonstances de l'espèce et compte tenu de la marge d'appréciation laissée aux Etats contractants, la Commission estime que l'ingérence n'était pas disproportionnée aux buts légitimes recherchés.

Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 27 par. 2 (Art. 27-2) de la Convention.

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

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

M.F. BUQUICCHIO

J. LIDDY

Secrétaire
de la Première Chambre

Présidente
de la Première Chambre