

COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Requête No 19133/91

Francesco Salvatore Scollo

contre

Italie

RAPPORT DE LA COMMISSION

(adopté le 9 mai 1994)

TABLE DES MATIERES

Page

I. INTRODUCTION (par. 1 - 15).....	1
II. ETABLISSEMENT DES FAITS (par. 16 - 29).....	4
III. AVIS DE LA COMMISSION (par. 30 - 51).....	9
A. Grief déclaré recevable (par. 30).....	9
B. Points en litige (par. 31).....	9
C. Sur la violation de l'article 1 du Protocole N° 1 à la Convention (par. 32 - 45).....	9
CONCLUSION (par. 45).....	12
D. Sur la violation de l'article 6 par.1 de la Convention (par. 46 - 49).....	13
CONCLUSION (par. 49).....	13
RECAPITULATION (par. 50).....	13
OPINION DISSIDENTE DE M. H.G. SCHERMERS .....	14
OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. J.C. SOYER. . .	15
ANNEXE : DECISION DE RECEVABILITE.....	16
I. INTRODUCTION	
1. On trouvera ci-après un résumé des faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties à la Commission européenne des Droits de l'Homme, ainsi qu'une description de la procédure.	
A. La requête	

2. Le requérant est un ressortissant italien, né en 1961. Il réside à Rome. Pour la procédure devant la Commission, le requérant est représenté par Me Enrico Sinigaglia, avocat à Rome.

3. La requête est dirigée contre l'Italie. Le Gouvernement italien a été représenté par son Agent, M. Luigi Ferrari Bravo, chef du service du Contentieux diplomatique au ministère des Affaires étrangères.

4. Le requérant est propriétaire à Rome d'un appartement qu'il a acquis en juin 1982. Cet appartement était occupé par un locataire dont le bail - compte tenu de la prorogation légale des baux en cours - expirait le 31 décembre 1983. Suite aux interventions du législateur qui ont eu pour objet tout d'abord la prorogation légale des baux en cours, puis la suspension et l'échelonnement des exécutions forcées des décisions judiciaires ordonnant aux locataires de libérer les lieux, le requérant a repris la procédure d'exécution le 1er mai 1989. A partir de cette date et jusqu'au 15 octobre 1991, date de la dernière visite de l'huissier de justice, ce dernier se heurta dix-huit fois au refus du locataire de quitter l'appartement du requérant. Le requérant s'est adressé à la commission préfectorale mise en place par la loi n° 61 du 21 février 1989, compétente pour l'octroi de l'assistance de la force publique, et au juge d'instance ("pretore") de Rome : il a demandé à ce que ne soit pas appliquée, dans son cas, la suspension de la procédure d'exécution forcée de l'expulsion, en vertu de l'article 2 de la loi précitée. Toutefois, le requérant n'est pas, à ce jour, entré en possession de son appartement.

Le requérant estime avoir été victime de ce fait d'une atteinte injustifiée à son droit au respect de ses biens et invoque à l'appui de son grief l'article 1 du Protocole N° 1.

Le requérant soutient également que, étant donné la longueur excessive de la procédure d'exécution due soit à des mesures législatives et réglementaires édictées en la matière soit à des renvois de l'exécution par les organes compétents, il y aurait eu une violation de l'article 6 par. 1 de la Convention en ce que sa cause n'aurait pas été entendue dans un délai raisonnable.

#### B. La procédure

5. La requête a été introduite le 19 novembre 1991 et enregistrée le 26 novembre 1991.

6. Le 10 janvier 1992, la Commission a procédé à un premier examen de la requête. Elle a décidé de la porter à la connaissance du Gouvernement italien en l'invitant à se prononcer sur la question de savoir si l'impossibilité pour le requérant d'obtenir l'exécution de la décision d'expulsion a porté atteinte aux droits qui lui sont reconnus par les articles 1 du Protocole N° 1 et 6 de la Convention.

7. Le Gouvernement italien a présenté ses observations le 16 avril 1992.

Le requérant y a répondu le 30 juin 1992.

8. Le 5 avril 1993, la Commission a déclaré la requête recevable quant aux griefs tirés par le requérant d'une violation des articles 1 du Protocole N° 1 à la Convention et 6 de la Convention.

9. Les parties ont également été invitées à présenter leurs observations complémentaires sur le bien-fondé de la requête.

Le requérant a fait parvenir ses observations par lettre du 4 juin 1993.

Le Gouvernement n'a pas présenté d'observations.

10. Après avoir déclaré la requête partiellement recevable, la Commission, conformément à l'article 28 par. 1 b) de la Convention, s'est mise à la disposition des parties en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire. Des consultations ont eu lieu avec les parties entre le 5 avril 1993 et le 24 mars 1994. Vu la position adoptée par les parties, la Commission constate qu'il n'existe aucune base permettant d'obtenir un tel règlement.

C. Le présent rapport

11. Le présent rapport a été établi par la Commission conformément à l'article 31 de la Convention, après délibérations et votes, en présence des membres suivants :

MM. C.A. NØRGAARD, Président  
S. TRECHSEL  
A. WEITZEL  
G. JÖRUNDSSON  
A.S. GÖZÜBÜYÜK  
J.-C. SOYER  
H.G. SCHERMERS  
H. DANELIUS  
MM. F. MARTINEZ  
C.L. ROZAKIS  
Mme J. LIDDY  
MM. L. LOUCAIDES  
J.-C. GEUS  
M.P. PELLONPÄÄ  
G.B. REFFI  
M.A. NOWICKI  
I. CABRAL BARRETO  
B. CONFORTI  
N. BRATZA  
I. BÉKÉS  
J. MUCHA  
E. KONSTANTINOV  
D. SVÁBY

12. Le texte du présent rapport a été adopté par la Commission le 9 mai 1994 et sera transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, conformément à l'article 31 par. 2 de la Convention.

13. Ce rapport a pour objet, conformément à l'article 31 par. 1 de la Convention :

(i) d'établir les faits, et

(ii) de formuler un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent de la part de l'Etat intéressé une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention.

14. Le texte de la décision de la Commission sur la recevabilité de la requête est joint au présent rapport.

15. Le texte de l'argumentation écrite des parties ainsi que les pièces soumises à la Commission sont conservés dans les archives de la Commission.

## II. ETABLISSEMENT DES FAITS

### A. Circonstances particulières de l'affaire

16. Le requérant est propriétaire d'un appartement sis à Rome, qu'il a acquis le 14 juin 1982. Le propriétaire précédent avait, le 31 décembre 1962, conclu un contrat de location avec l'occupant des lieux, M. V. Le bail fut renouvelé tacitement chaque année jusqu'à

l'entrée en vigueur de la loi n° 392 du 27 juillet 1978 qui, en application de l'article 58, prorogea le bail jusqu'au 31 décembre 1983.

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

17. Par acte du 24 février 1983, notifié le 4 mars 1983, le requérant intima à M. V. l'ordre de quitter l'appartement à l'échéance du bail. En même temps, le requérant assigna M. V. à comparaître le 22 mars 1983 devant le juge d'instance ("pretore") de Rome, afin que ce dernier homologue l'injonction et fixe la date de l'expulsion.

Le 22 avril 1983, le juge fit droit à la demande du requérant et fixa l'exécution de l'expulsion au 30 juin 1984. Le jugement fut rendu exécutoire le jour même et notifié à M. V. au début du mois d'octobre 1983.

Par la suite, le juge, statuant sur la demande du locataire, ajourna l'exécution de l'expulsion au 31 octobre 1984, en application de la loi n° 94 du 25 mars 1982 qui avait prorogé l'échéance des baux en cours pour une durée de deux ans. Néanmoins, à cette date, M. V. ne s'exécuta pas.

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

19. Par la suite, le requérant s'adressa à un huissier de justice près la cour d'appel de Rome qui, par acte notifié le 19 décembre 1984, informa M. V. que l'exécution forcée aurait lieu le 23 janvier 1985.

Cependant, à cette date, l'huissier de justice se heurta au refus du locataire de quitter l'appartement. Alors que l'huissier avait fixé au 13 mars 1985 sa prochaine visite, entra en vigueur une législation d'urgence - le décret-loi n° 12 du 7 février 1985, converti en la loi n° 118 du 5 avril 1985 - dictée pour faire face à l'exceptionnelle pénurie de logements dans certaines communes, dont Rome. Conformément à cette législation, l'exécution des mesures d'expulsion fut reportée au 30 juin 1985. En l'espèce, le requérant ayant obtenu un titre exécutoire avant le 30 juin 1983, la loi n° 118 du 5 avril 1985 prévoyait que l'exécution de ces mesures d'expulsion pouvait avoir lieu à compter du 1er juillet 1985.

A partir de cette date et jusqu'au 29 octobre 1986, date d'entrée en vigueur d'une nouvelle législation suspendant les mesures d'expulsion forcée jusqu'au 31 mars 1987, l'huissier de justice se heurta neuf fois au refus de M. V. de quitter l'appartement.

A partir du 1er avril 1987 et jusqu'au 8 février 1988, l'huissier de justice se heurta huit fois au refus du locataire de libérer l'appartement. Par acte authentique du 3 novembre 1987, le requérant déclara solennellement, au sens des articles 2 et 3 de la loi n° 899 du 23 décembre 1986, être dans la nécessité de récupérer son appartement afin d'y habiter avec sa famille. En vertu de la loi son cas devait être traité en priorité.

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

20. A partir du 1er mai 1989 et jusqu'au 15 octobre 1991 (date de la

dernière visite de l'huissier de justice), l'huissier de justice se heurta dix-huit fois au refus du locataire de quitter l'appartement du requérant. Entre-temps, par deux fois, l'avocat du requérant écrivit à la commission préfectorale mise en place par la loi n° 61 du 21 février 1989, compétente pour l'octroi de l'assistance de la force publique, pour appeler son attention sur le fait que le cas de son client était prioritaire. Il faisait valoir que le locataire ne payait plus ses loyers. Il indiquait, par ailleurs, que son client avait besoin du logement pour y habiter avec sa famille. Il soulignait que son client était diabétique, invalide à 71 % et était au chômage. Il n'obtint pas de réponse de la Commission préfectorale.

21. De plus, le 1er décembre 1989, le requérant présenta un recours (ex art. 610 du code de procédure civile) devant le juge d'instance de Rome. Il demanda à ce que ne soit pas appliquée, dans son cas, la suspension de la procédure d'exécution forcée de l'expulsion, en vertu de l'article 2 de la loi n° 61 du 21 février 1989.

Le 12 décembre 1989, le juge fixa l'audience du 7 février 1990 pour la comparution des parties.

Les parties n'ont pas indiqué la suite donnée à ce recours.

Le 4 juin 1993, le requérant a informé la Commission qu'il n'était pas encore entré en possession de son appartement.

#### B. Eléments de droit interne pertinent

22. Depuis 1947, la législation en matière de baux d'habitation a été marquée en Italie par différentes interventions des pouvoirs publics, qui ont eu pour objet le contrôle des loyers au moyen du blocage de ceux-ci, mitigé par les augmentations légales décrétées de façon ponctuelle par le Gouvernement, ainsi que la prorogation légale de tous les baux en cours et la prorogation, suspension ou échelonnement de l'exécution forcée des expulsions.

##### a) 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 stipulation des contrats de bail.

23. Il y a lieu de noter cependant que, en ce qui concerne les immeubles destinés à un autre usage 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. Dans cet arrêt, la Cour a estimé que "les limites légales au droit de propriété, prévues par l'article 42 de la Constitution afin d'assurer les finalités sociales de celle-ci, permettent de considérer légitime la réglementation imposant des restrictions, à condition que cette réglementation ait un caractère extraordinaire et temporaire" mais que "le fait de perpétuer de telles limitations était incompatible avec la protection du droit de propriété consacrée à l'article 42 de la Constitution".

24. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a rappelé également que la prorogation légale des baux, toujours en ce qui concerne les immeubles destinés à un autre usage que l'habitation, 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. La Cour s'est référée notamment au fait que cette prorogation prenait le relais d'autres prorogations légales et pouvait être un point de départ de nouvelles limitations à l'autonomie contractuelle en la matière. De surcroît, la prorogation légale 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 ne prévoyait pour le bailleur la possibilité de rentrer en possession de l'immeuble qu'en cas d'extrême nécessité.

25. La Cour a également estimé, toujours pour les immeubles destinés à un autre usage que l'habitation, que dans la mesure où la loi n° 118 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, elle contrevenait au principe de l'égalité des citoyens devant la loi, reconnu par l'article 3 de la Constitution.

b) en matière d'exécution forcée

26. 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 des retards de paiement des loyers, ni dans les cas prévus à l'article 59, premier alinéa, numéros 1, 2, 7, 8, de la loi n° 392 du 27 juillet 1978 et à l'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.

27. 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 les mêmes exceptions que les dispositions précédentes.

Par ailleurs, un décret-loi n° 8 du 26 janvier 1987 converti en la loi n° 120 du 27 mars 1987 a suspendu l'exécution des mesures d'expulsion jusqu'au 31 décembre 1987, pour certaines régions dont la Campanie.

La loi n° 899 du 23 décembre 1986 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 également les représentants des locataires et propriétaires.

Le paragraphe 5 bis de l'article 3 de la loi n° 899 du 23 décembre 1986 prévoyait également 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.

28. 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 concernait la période du 8 février 1988 au 30 septembre 1988 tout

d'abord, puis de cette dernière date au 31 décembre 1988.

29. 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. Ainsi, la remise effective d'un appartement à la disposition de son propriétaire pouvait être reportée jusqu'au 31 décembre 1993.

L'ensemble de ces lois et décrets contenait également des dispositions concernant le financement de logements sociaux et l'aide au logement.

### III. AVIS DE LA COMMISSION

#### A. Grievs déclarés recevables

30. La Commission a déclaré recevable :

- le grief du requérant selon lequel l'impossibilité pour lui d'obtenir l'exécution de la décision d'expulsion à cause de la législation italienne pertinente constituerait une violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) ;
- le grief selon lequel les mesures de suspension de l'exécution des expulsions conjuguées à l'impossibilité de procéder à l'exécution forcée lorsque l'exécution était redevenue possible, porteraient atteinte aux droits que lui garantit l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

#### B. Points en litige

31. Les points en litige sont les suivants :

- les mesures législatives et réglementaires qui ont empêché l'exécution de la décision d'expulsion adoptée par le juge d'instance de Rome le 22 avril 1983 ont-elles enfreint l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) ?
- l'impossibilité pour le requérant d'obtenir l'exécution de ladite décision, et même de l'obtenir dans les laps de temps où les mesures législatives et réglementaires n'étaient pas applicables, constitue-t-elle une atteinte aux droits reconnus par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention ?

#### C. Sur la violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1)

32. L'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) dispose que :

"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) Considérations générales

33. Le maintien dans les lieux du locataire du requérant, après l'échéance du bail et l'homologation judiciaire de la sommation lui enjoignant de libérer les lieux, a été rendu possible par l'adoption de lois suspendant l'exécution des décisions judiciaires et rendant impossible l'exécution forcée de ces mêmes décisions. Le requérant a allégué que cela a eu pour effet de limiter son droit d'user et de disposer de ses biens et a enfreint de ce fait l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

34. Selon la jurisprudence de la Cour (cf. Cour eur. D.H., arrêt Mellacher et autres du 19 décembre 1989, série A n° 169, p. 24, par. 42) "l'article 1 garantit en substance le droit de propriété (arrêt Marckx du 13 juin 1979, série A n° 31, pp. 27-28, par. 63). Il contient trois normes distinctes : la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires à cette fin (arrêt Sporrang et Lönnroth du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 24, par. 61). 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 Lithgow et autres du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 46, par. 106)."

35. En l'espèce la Commission est d'avis que le maintien dans les lieux du locataire ne s'analyse ni en une expropriation formelle - car il n'y a pas eu transfert de propriété - ni en une expropriation de fait puisqu'en contrepartie de l'occupation de son appartement le requérant percevait un loyer. En outre, le requérant pouvait à tout moment vendre son appartement bien qu'occupé par un locataire.

Les mesures dont il s'agit s'analysent donc en une réglementation de "l'usage des biens" et doivent dès lors être examinées à la lumière du deuxième alinéa de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

36. La Commission rappelle les considérations introductives de la Cour dans l'affaire Mellacher et autres précitée (ibidem, p. 25, par. 45) :

"Le second alinéa 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 indiquées et 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 James et autres du 21 février 1986, série A n° 98, p. 32, par. 46)."

La Commission rappelle également que "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. 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. La recherche de pareil équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 tout entier, donc aussi dans le second alinéa. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé" (voir Cour eur. D. H., arrêt Mellacher et autres précité, p. 27, par. 48).

La Commission doit donc vérifier si les lois mises en cause par le requérant répondent à un impératif d'intérêt général et si elles réalisent un juste équilibre entre celui-ci et les intérêts du requérant.

b) Le cas d'espèce

37. Le Gouvernement allègue que la suspension de l'exécution des mesures d'expulsion était dictée par la nécessité de faire face à une situation de crise de logement qui touchait les centres urbains les plus importants, et donc à la difficulté de reloger dans des habitations de ce type des locataires aux ressources modestes sous le coup d'une mesure d'expulsion. Cette situation était susceptible de provoquer d'importantes tensions sociales et d'avoir de fortes répercussions sur l'ordre public. L'Etat a donc recouru à des lois permettant l'exécution graduelle des mesures d'expulsion.

Quant à l'octroi du concours de la force publique en vue de permettre l'exécution forcée des expulsions, le Gouvernement a indiqué que des règles ont dû être édictées à cet égard en raison du nombre d'expulsions à exécuter et de l'impossibilité pratique de garantir en même temps et à chacun, dans le cadre de chaque préfecture, le concours de la force publique.

38. Le requérant fait valoir que le droit à un logement est un droit fondamental. Il incombe dès lors à l'Etat de prendre les mesures nécessaires pour permettre sa mise en oeuvre et non aux individus de supporter les manquements de l'Etat. Il soutient que la limitation à l'exercice du droit du propriétaire, imposée en dernier lieu par la loi n° 61 du 21 février 1989 est une atteinte intolérable aux droits du propriétaire. Selon lui, la législation en question constitue une ingérence illégale du pouvoir exécutif dans l'exercice du pouvoir judiciaire.

39. La Commission estime que les mesures adoptées par la Gouvernement correspondaient à un besoin urgent en matière de logement, étaient dictées par l'intérêt général et avaient pour but d'éliminer des risques de tensions sociales et des menaces pour l'ordre public qui pouvaient découler de l'exécution forcée de nombreuses expulsions. Elle admet donc que ces mesures poursuivaient un but légitime conforme à l'intérêt général (voir, Cour eur. D.H., arrêt Mellacher et autres précité, p. 26, par. 47).

40. Toutefois, la Commission se doit d'examiner si un juste équilibre a été ménagé entre l'intérêt général de la communauté et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux des individus. Dans des affaires similaires (voir, notamment, N° 11381/85, déc. 3.3.86, D.R. 46 p. 206) la Commission avait accordé beaucoup de poids au fait que les mesures de suspension des expulsions étaient édictées pour des périodes de temps limitées. Elle avait estimé en outre, au vu de la durée de l'ingérence qui en résultait, que dans les circonstances de l'espèce le sacrifice imposé aux requérants n'était pas disproportionné par rapport au but légitime poursuivi.

41. Pour le requérant, le système mis en place, loin de réaliser un équilibre entre les intérêts opposés des propriétaires et des locataires, donne lieu à une surprotection du locataire. Ce dernier est toujours considéré comme étant la partie la plus faible et donc digne de protection. Il en est découlé la création juridiquement aberrante d'une catégorie de "titres d'expulsion non exécutoires".

42. Le Gouvernement a justifié les choix faits par le législateur par la recherche du plus juste équilibre entre les exigences des propriétaires et celles des locataires afin de concilier le droit au respect des biens et le droit à un logement.

43. Afin de vérifier si en matière de blocage de l'augmentation des loyers, de prorogation légale des baux en cours et de suspension de l'exécution des mesures d'expulsion un juste équilibre est assuré entre l'intérêt général et celui des individus concernés, la Commission estime qu'il convient d'examiner dans chaque cas d'espèce si la préférence accordée au locataire était justifiée au regard du but poursuivi par la loi. La Commission note à ce propos que les dispositions législatives relatives à la prorogation des baux, à la suspension et à l'échelonnement de l'exécution des décisions judiciaires d'expulsion prévoient certaines exceptions. Parmi celles-ci figurent notamment les immeubles affectés à d'autres usages que celui d'habitation, le cas des bailleurs ayant un besoin urgent de disposer de l'immeuble pour eux-mêmes, leurs ascendants ou descendants, le cas où le locataire peut disposer d'un autre immeuble. Il faut donc tout d'abord vérifier dans chaque cas si les propriétaires remplissaient les conditions nécessaires pour invoquer l'une ou l'autre de ces exceptions et s'ils ont été empêchés néanmoins de rentrer en possession de leur appartement, avant de se demander si le sacrifice qui leur avait été imposé n'était pas de toute façon disproportionné par rapport au but poursuivi par la loi.

44. En ce qui concerne la présente requête, la Commission note que le requérant se trouvait dans la nécessité absolue de récupérer son appartement afin d'y habiter avec sa famille. Il avait d'ailleurs fait la déclaration solennelle prévue par les articles 2 et 3 de la loi n° 899 du 23 décembre 1986 et cette nécessité n'était pas contestée. Il était en outre au chômage et invalide à 71 % en raison du diabète dont il souffrait.

Le requérant était donc en droit d'invoquer l'une des exceptions prévues par la législation italienne et de demander que son cas soit traité en priorité. Malgré cela, il s'est heurté à toute une série de renvois de l'exécution de la décision d'expulsion. Il n'a même pas pu

obtenir de réponse de la commission préfectorale, mise en place par la loi n° 61 du 21 février 1989, compétente pour juger des priorités en matière d'octroi du concours de la force publique.

Le Gouvernement n'a par ailleurs pas soutenu que le locataire se trouvait dans une situation susceptible d'une protection sociale renforcée.

#### CONCLUSION

45. La Commission conclut, par vingt et une voix contre deux, qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

D. Sur la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention

L'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention 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 ... de caractère civil ...".

46. Le requérant soutient que, étant donné la longueur excessive de la procédure d'exécution due soit à des mesures législatives et réglementaires édictées en la matière soit à des renvois de l'exécution par les organes compétents, il y aurait eu une violation de l'article 6

par. 1 (art. 6-1) en ce que sa cause n'aurait pas été entendue dans un délai raisonnable.

47. Selon le Gouvernement l'article 6 (art. 6) de la Convention ne serait pas applicable à la procédure relative à l'exécution des expulsions, cette partie de la procédure étant caractérisée par des phases non juridictionnelles qui dépendent de l'intervention d'organes administratifs. De plus, à partir du moment où des mesures législatives spécifiques empêchent le déroulement ou la poursuite de toute une catégorie de procédures, il ne pourrait s'agir d'un problème de durée de la procédure en raison de l'absence même de procédure. Dès lors, il s'agirait plutôt d'une question de garantie de mise en oeuvre des droits reconnus par une décision judiciaire dont l'étude relèverait de l'examen du grief tiré de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

48. Vu les circonstances de la cause et la conclusion figurant au paragraphe 46, la Commission ne juge pas nécessaire d'examiner de surcroît le grief tiré de l'article 6 (art. 6) de la Convention (cf., mutatis mutandis, Cour eur. D. H., arrêts Santilli, Zanghi, Brigandi du 19 février 1991, série A n° 194 B-C-D).

#### CONCLUSION

49. La Commission conclut, par vingt-deux voix contre une, qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

#### RECAPITULATION

50. La Commission conclut, par vingt et une voix contre deux, qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention.

La Commission conclut, par vingt-deux voix contre une, qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

Le Secrétaire de la  
Commission

(H.C. KRÜGER)

Le Président de la  
Commission

(C.A. NØRGAARD)

(Or. français)

#### OPINION DISSIDENTE DE M. H.G. SCHERMERS

Cette requête pose deux problèmes : le respect des biens et l'exécution des décisions judiciaires. Dans son rapport, la Commission a préféré trouver une violation quant au respect des biens et ne pas traiter le problème de l'exécution de nombreuses décisions judiciaires. En ce qui me concerne, j'aurais préféré l'inverse pour les raisons suivantes.

En Italie, comme dans d'autres pays en Europe, la situation du logement a été grave pendant de nombreuses années. Cela a justifié une législation stricte en matière de contrats de location créant un véritable régime de contrôle. Ce régime implique un conflit potentiel entre l'intérêt du propriétaire à la jouissance entière et totale du bien et le droit individuel au logement du locataire (droit d'avoir un domicile). Tous les deux ont un intérêt fondamental et c'est en premier lieu au législateur et au juge national de les évaluer. Ils ont nécessairement un important pouvoir discrétionnaire, bien que celui-ci soit finalement soumis au contrôle des organes de la Convention. A mon sens, en l'espèce, ni le législateur ni le juge italien n'ont usé de ce pouvoir discrétionnaire de manière à entraîner une violation de la Convention.

Bien que les décisions des juges italiens dans la présente requête ont fait droit à la demande du requérant, leur exécution se heurta à maintes reprises au refus du locataire sans qu'aucune mesure effective ne fût prise. Or, à mon avis, ce n'est pas une question de propriété. On pourrait bien imaginer une situation pareille quand on ordonne à un locataire de quitter un appartement au profit d'un autre locataire. Ce qui est gênant dans la présente affaire, ce n'est pas tant la limitation de l'usage des biens que la non-exécution de nombreuses décisions. L'article 6 par. 1 de la Convention implique que les décisions d'un tribunal relatives à des contestations sur les droits et obligations de caractère civil doivent être exécutées. C'est pourquoi, j'aurais préféré trouver une violation de l'article 6 de la Convention et conclure qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (ce qui, à mon sens, n'est pas le cas).

(Or. français)

#### OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. J.C. SOYER

L'avis de la Commission conclut, dans cette affaire, à la violation de l'article 1 du Protocole N° 1.

J'approuve donc, bien sûr, le sens de cet avis. Mais je ne puis pas approuver les motifs qui l'inspirent. Ils sont de circonstance, et taillés au cas de l'espèce.

Or, pour les raisons que développe l'opinion dissidente que j'ai formulée dans l'affaire SPADEA-SCALABRINO, je crois que la violation constatée découle, beaucoup plus généralement, des effets inhérents au système en cause, qui bloque les loyers à un taux très inférieur au prix du marché, qui proroge légalement les baux bien au-delà du terme contractuel, et qui ne permet aux propriétaires de recouvrer l'usage de leur propriété que sur permission du pouvoir exécutif.

A ce propos, je relève aussi, comme le fait l'opinion dissidente présentée par M. SCHERMERS à propos de la présente affaire SCOLLO, qu'il n'est pas acceptable, dans un Etat de Droit, que les décisions judiciaires soient mises en échec par un refus d'exécution de l'autorité administrative.

M. SCHERMERS y voit un manquement à l'article 6 de la Convention. Je le pense aussi. Mais, étant de l'avis qu'un tel système, à cause de ses diverses caractéristiques, viole en lui-même et d'abord l'article 1 du Protocole N° 1 (que cet article 1 soit pris isolément ou qu'il soit pris en conjonction avec l'article 14 de la Convention), je ne crois pas nécessaire de me prononcer, de surcroît, sur la violation de l'article 6.