



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

COUR (PLÉNIÈRE)

AFFAIRE MELLACHER ET AUTRES c. AUTRICHE

(Requête n°10522/83; 11011/84; 11070/84)

ARRÊT

STRASBOURG

19 décembre 1989

En l'affaire Mellacher et autres*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, statuant en séance plénière par application de l'article 50 de son règlement et composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,
J. CREMONA,
Thór VILHJÁLMSSON,
Mme D. BINDSCHEDLER-ROBERT,
MM. F. GÖLCÜKLÜ,
F. MATSCHER,
L.-E. PETTITI,
B. WALSH,
Sir Vincent EVANS,
MM. R. MACDONALD,
C. RUSSO,
R. BERNHARDT,
A. SPIELMANN,
J. DE MEYER,
S.K. MARTENS,
Mme E. PALM,
M. I. FOIGHEL,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,
Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 1er septembre, 22 et 23 novembre 1989,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été portée devant la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 14 octobre 1988, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention").

A son origine se trouvent trois requêtes (n° 10522/83, 11011/84 et 11070/84) dirigées contre la République d'Autriche et dont i) M. Leopold et Mme Maria Mellacher, ii) MM. Johannes, Ernst et Anton Mölk et Mme Maria Schmid et iii) Mmes Christiane Weiss-Tessbach et Maria Brenner-

* Note du greffe: L'affaire porte le numéro 13/1988/157/211-213. Les deux premiers chiffres désignent son rang dans l'année d'introduction, les deux derniers sa place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

Felsach, tous citoyens autrichiens, avaient saisi la Commission en vertu de l'article 25 (art. 25) les 5 août 1983, 22 mai 1984 et 4 juillet 1984. La requérante mentionnée en dernier lieu est décédée dans l'intervalle, mais Christiane Weiss-Tessbach et les ayants droit de la défunte, Elisabeth Berger Waldenegg et Sophie Faber, ont déclaré vouloir maintenir la requête.

2. La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration autrichienne de reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'État défendeur aux exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et, dans le cas de la troisième requête, de l'article 14 (art. 14) de la Convention.

3. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 § 3 d) du règlement, les requérants ont exprimé le désir de participer à l'instance et désigné leurs conseils (article 30).

4. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. F. Matscher, juge élu de nationalité autrichienne (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 § 3 b) du règlement). Le 24 novembre 1988, celui-ci en a désigné par tirage au sort les cinq autres membres, à savoir Sir Vincent Evans, M. R. Bernhardt, M. A. Spielmann, M. J.A. Carrillo Salcedo et M. I. Foighel, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 § 4 du règlement) (art. 43).

5. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 § 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier adjoint l'agent du gouvernement autrichien ("le Gouvernement"), le délégué de la Commission et les avocats des requérants au sujet de la nécessité d'une procédure écrite (article 37 § 1). Conformément à ses ordonnances et directives, le greffe a reçu le mémoire du Gouvernement le 17 avril 1989 et ceux des requérants les 15 mars, 8 mai et 17 avril 1989 respectivement.

Le secrétaire de la Commission a informé le greffier que le délégué y répondrait lors des audiences.

6. Le 20 juin 1989, la Chambre s'est dessaisie au profit de la Cour plénière (article 50).

7. Le 30 juin 1989, le président a fixé au 31 août la date d'ouverture de la procédure orale après avoir recueilli l'opinion des comparants par les soins du greffier adjoint (article 38).

8. Les débats se sont déroulés en public le jour dit, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu immédiatement auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. H. TÜRK, conseiller juridique

au ministère des Affaires étrangères,

W. OKRESEK, Chancellerie fédérale,

agent,

- R. TSCHUGGUEL, ministère fédéral de la Justice, *conseils*;
- pour la Commission
M. G. BATLINER, *délégué*;
- pour les requérants
Me H. MEDWED, avocat,
Me L. HOFFMANN, avocat,
Me G. BENN-IBLER, avocat, *conseils*.

9. La Cour a entendu en leurs déclarations ainsi, qu'en leurs réponses à ses questions, MM. Türk et Okressek pour le Gouvernement, M. Batliner pour la Commission et Mes Medwed, Hoffmann et Benn-Ibler pour les requérants. A des dates diverses s'échelonnant du 8 août au 20 novembre 1989, le Gouvernement, les requérants et la Commission ont déposé leurs observations sur l'article 50 (art. 50) de la Convention et plusieurs documents.

EN FAIT

10. Les requérants sont propriétaires d'appartements qu'ils louent à bail. Ils se plaignent de la réduction de leurs loyers, imposée par la loi de 1981 sur les loyers (Mietrechtsgesetz, "la loi de 1981").

I. LES CIRCONSTANCES DES AFFAIRES

A. Leopold et Maria Mellacher

11. Les requérants sont copropriétaires d'un immeuble sis à Graz et dont ils ont loué plusieurs appartements.

L'un de ceux-ci, un deux pièces cuisine d'une surface totale de 40 m², fut loué le 15 septembre 1978, par contrat librement négocié conformément aux dispositions de la loi de 1922 sur les loyers, modifiée en 1967, moyennant un loyer mensuel de 1.870 schillings autrichiens (ATS).

12. En vertu de la loi de 1981, le locataire de l'appartement en question invita le 5 février 1982 la commission d'arbitrage (Schlichtungsamt) de Graz à ramener son loyer mensuel à 330 ATS, soit 150 % du loyer de base maximal pour la catégorie D, à dater du 1er mars 1982. Après une audience tenue le 25 mai 1982, elle accueillit la demande le 7 juin.

13. Les requérants s'en plaignirent au tribunal de district pour les affaires civiles (Bezirksgericht für Zivilrechtssachen) de Graz. Leur locataire prétendait que l'appartement relevait de la catégorie D car, lors de la location, il n'y avait ni eau courante ni WC; ces installations avaient été ajoutées par la suite à ses frais.

Le 22 octobre 1982, le tribunal confirma que l'appartement entraînait dans la catégorie D, pour laquelle, aux termes de l'article 16 § 2 de la loi de 1981, le loyer mensuel ne devait pas excéder 5 ATS 50 au mètre carré. D'après l'article 44 § 2, il fallait ramener le loyer à 150 % du montant réglementaire, soit en l'occurrence 330 ATS par mois. Le tribunal ordonna le remboursement au locataire du trop-perçu encaissé depuis le 1er mars 1982 (12.320 ATS).

14. Les intéressés recoururent contre cette décision en faisant valoir, notamment, que les restrictions consécutives à l'application de l'article 44 de la loi de 1981 étaient inconstitutionnelles. Réduire un loyer librement et légalement négocié revenait, selon eux, à exproprier le propriétaire sans indemnité. Ils suggéraient donc que la juridiction d'appel déferât à la Cour constitutionnelle (Verfassungsgerichtshof) la question de la constitutionnalité de ladite loi.

Le tribunal régional pour les affaires civiles (Landesgericht für Zivilrechtssachen) de Graz les débouta le 18 février 1983. Eu égard à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative à des problèmes similaires, il n'estima pas devoir saisir celle-ci.

B. Johannes, Ernst et Anton Mölk et Maria Schmid

15. Membres de la même famille, les requérants résident à Innsbruck.

Copropriétaires d'un immeuble sis à Innsbruck, ils en louèrent l'un des appartements, un trois pièces cuisine d'une superficie totale de 68 m², avec toilettes et installations sanitaires sur le palier, par contrat du 7 décembre 1972, librement négocié conformément aux dispositions de la loi de 1922 sur les loyers, modifiée en 1967.

16. Le loyer mensuel s'élevait à 800 ATS jusqu'en août 1975, puis à 1.500 ATS à partir du 1er septembre de la même année, compte tenu de certaines améliorations à réaliser par les locataires (notamment le transfert de la salle d'eau dans l'appartement). En outre, il était soumis à une clause d'indexation sur la base de l'indice des prix à la consommation de 1966. En avril 1983, il aurait dû par conséquent atteindre 2.985 ATS. En fait, les locataires versèrent 1.308 ATS 30 par mois, à compter de novembre 1982.

17. Le 4 octobre 1982, en vertu de la loi de 1981, lesdits locataires invitèrent la commission d'arbitrage d'Innsbruck à ramener leur loyer à 150 % du loyer de base maximal pour les logements de catégorie D. Elle accueillit la demande le 6 avril 1983.

18. Les requérants s'en plaignirent au tribunal de district d'Innsbruck. Ils plaidaient que si certaines améliorations n'avaient pas été financées par eux-mêmes mais par les locataires, elles avaient en réalité été prévues dans le bail originaire et avaient conduit à une réduction du loyer pour la période initiale. Les locataires objectèrent que le coût de leurs investissements avait largement dépassé le montant de la réduction temporaire du loyer.

Le 22 juin 1983, le tribunal jugea que le loyer à percevoir devait se calculer sur la base de celui valant pour les logements de catégorie D, car l'appartement en cause entraînait dans celle-ci à l'époque de la signature du contrat et que les améliorations n'avaient pas été apportées par les propriétaires. En conséquence, il ramena le loyer à 561 ATS par mois à dater de novembre 1982 et ordonna aux requérants de rembourser le trop-perçu encaissé depuis lors (soit quelque 4.000 ATS).

19. Les requérants attaquèrent cette décision, prétendant que la base de calcul du loyer devait être applicable aux appartements de catégorie B, et non pas D, et qu'ils avaient subi une expropriation ou une autre ingérence disproportionnée dans leur droit au respect de leurs biens, garanti par les articles 5 de la Loi fondamentale (Staatsgrundgesetz) et 1 du Protocole n° 1 à la Convention (P1-1). Selon eux, la question de constitutionnalité devait être déférée à la Cour constitutionnelle.

Le 15 novembre 1983, le tribunal régional d'Innsbruck, tout en accueillant partiellement l'appel, confirma le classement de l'appartement dans la catégorie D, compte tenu de son état au moment de la conclusion du bail. Il n'éprouvait aucun doute quant à la constitutionnalité de la législation applicable. L'ingérence prévue à l'article 44 de la loi de 1981 respectait les exigences de la Constitution et de la Convention. Cette législation tendait à la sauvegarde d'un intérêt général: assurer des loyers stables, socialement et économiquement justifiés, pour les appartements répondant en principe aux besoins essentiels de l'importante fraction de la population dont le logement dépend d'un bail.

20. Le 28 décembre 1983, les requérants citèrent l'État devant le tribunal de district d'Innsbruck afin d'obtenir une indemnité pour expropriation, d'un montant de 26.600 ATS (pour la période de 14 mois comprise entre novembre 1982 et décembre 1983). Déboutés le 5 juillet 1984, ils ne firent pas appel dans les délais prescrits. Le 3 avril 1986, le tribunal régional d'Innsbruck rejeta en dernier ressort leur demande de dérogation à ces délais.

21. Ils exercèrent aussi un recours contre la décision du tribunal régional, du 15 novembre 1983, en arguant de l'inconstitutionnalité de la législation applicable. Le 6 mars 1984, la Cour Suprême (Oberster Gerichtshof) le jugea irrecevable.

C. Christiane Weiss-Tessbach et les ayants droit de Maria Brenner-Felsach

22. La première requérante est la propriétaire et feu Maria Brenner-Felsach, dont les ayants droit ont maintenu la requête, était l'usufruitière d'un immeuble sis à Vienne et comprenant plusieurs appartements loués à bail. D'autres locaux du même immeuble sont loués à des fins autres que l'habitation.

23. L'un des appartements, un six pièces cuisine, avec corridor, salle de bains et toilettes (d'une surface totale de 200 m²), fut loué le 1er avril 1979 par contrat librement négocié conformément aux dispositions de la loi de 1922 sur les loyers, modifiée en 1967. Le loyer mensuel fut fixé à 3.800 ATS et soumis à une clause d'indexation sur la base de l'indice des prix à la consommation de 1976. En janvier 1982, il atteignait 4.236 ATS 51.

En vertu de la loi de 1981, le locataire en sollicita le 23 décembre 1981 la réduction à 3.300 ATS (soit 150 % du loyer de base maximal pour les appartements de catégorie C), à compter du 1er janvier 1982. L'avocat des requérantes répondit, le 13 janvier 1982, que la demande était injustifiée.

24. Le 19 février, le locataire invita la commission d'arbitrage de Vienne à ramener le loyer à 3.300 ATS par mois à partir de janvier 1982. Après une audience tenue le 24 février, elle y consentit le 28 mai 1982.

25. Les requérantes s'en plaignirent au tribunal de district de la ville de Vienne (Bezirksgericht Innere Stadt Wien). Elles plaidaient que l'appartement relevait de la catégorie B aux fins de l'article 16 § 1, alinéa 4, de la loi de 1981 et qu'en outre l'immeuble était placé dans une zone de monuments protégés, couverte par l'alinéa 3.

Le tribunal décida, le 31 août 1983, de diminuer le loyer à 3.300 ATS par mois à dater du 1er janvier 1982. Selon lui, au jour de la conclusion du bail l'appartement entraînait dans la catégorie C, et l'alinéa 3 de l'article 16 § 1 ne s'appliquait pas puisque l'immeuble ne se trouvait pas dans une zone d'intérêt historique ou architectural. Certes, les intéressées avaient procédé à des investissements considérables (pour un montant total de 563.745 ATS), mais cela ne changeait rien à la situation juridique.

26. Les requérantes attaquèrent cette décision, alléguant notamment que l'appartement avait été classé à tort dans la catégorie C et que l'alinéa 3 de l'article 16 § 1 de la loi de 1981 devait jouer.

Le tribunal régional pour les affaires civiles de Vienne écarta le recours le 13 décembre 1983. Selon lui, la juridiction de première instance avait eu raison de conclure, au vu du dossier, que ni l'alinéa 4 de l'article 16 § 1 ni l'alinéa 3 ne s'appliquaient. En particulier, les intéressées n'avaient pas prouvé que leurs investissements avaient été financés par d'autres ressources que leurs revenus locatifs, destinés selon la loi à l'entretien. Elles n'avaient donc pas établi qu'elles avaient couru personnellement un risque financier considérable. Dès lors, les conditions légales d'une réduction du loyer étaient pleinement remplies.

II. DONNÉES LÉGISLATIVES

A. L'évolution de la législation sur le contrôle des loyers jusqu'en 1981

27. Depuis la Première Guerre mondiale, il existe en Autriche un système de contrôle des loyers. La loi de 1922 sur les loyers (Mietengesetz), amendée à maintes reprises et restée en vigueur jusqu'en 1981, prévoyait leur blocage au niveau de 1914 (article 2). Elle habilitait le propriétaire à percevoir des charges supplémentaires au titre des frais administratifs courants, des impôts et des équipements spéciaux (Betriebskosten, articles 4 et 5). En cas de conclusion d'un nouveau bail, elle l'autorisait à demander une augmentation n'excédant pas un montant maximal fixé par la loi (Neuvermietungszuschlag, article 16 de la version antérieure à 1967).

Le propriétaire avait l'obligation de consacrer le revenu locatif à l'entretien normal de l'immeuble, mais non de procéder à des améliorations (article 6); il pouvait toutefois en entreprendre avec l'accord des locataires concernés, sous réserve d'un complément de loyer à régler par eux (première phrase de l'article 5). Si les frais nécessaires d'entretien n'étaient pas couverts par le revenu locatif des sept dernières années, le propriétaire pouvait demander au tribunal de fixer une augmentation de loyer (erhöhter Hauptmietzins) pour une période n'excédant pas dix ans. Il devait alors utiliser pour les mesures nécessaires d'entretien la totalité du revenu locatif supplémentaire perçu pendant cette période (article 7).

28. La loi de 1922 apportait aussi de nombreuses restrictions au droit du propriétaire de résilier le bail (articles 19 à 23). En principe, ce dernier ne pouvait être dénoncé que pour des raisons sérieuses (article 19 § 1). La loi spécifiait lesquelles (article 19 § 2) et, en pratique, on les interprétait de manière restrictive. Le bail ne s'éteignait pas au décès du locataire. La loi prévoyait un droit de succession (Eintrittsrecht) des proches parents (conjoint, enfants, enfants adoptifs, frères et sœurs) et des autres personnes ayant vécu dans le foyer du locataire (article 19 § 2, alinéa 11). Lorsque le propriétaire ou l'un de ses proches parents souhaitait se servir de l'appartement en cause, le contrat ne pouvait être résilié qu'en cas de "besoin urgent" (dans la pratique, on entendait par là une "absolue nécessité") et à condition de mettre à la disposition du locataire un logement de remplacement approprié (article 19 § 2, alinéa 6).

Les restrictions susvisées, notamment celles concernant le montant du loyer exigible, n'étaient pourtant pas toujours applicables. Echappaient à ces dernières les appartements situés dans des immeubles édifiés après 1917, ainsi que certains autres logements, dont ceux construits après l'entrée en vigueur de la loi de 1922 (article 1). Un double marché se trouva ainsi créé, privilégiant les propriétaires de maisons ou appartements de construction récente, pour lesquels les loyers exigibles n'obéissaient qu'aux dispositions générales du code civil (Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch) sur le droit des contrats.

Sous la domination allemande, un blocage des loyers fut imposé aussi pour certains baux non soumis à la loi de 1922 (Mietzinsregelungsverordnung). Il fut maintenu dans la législation

autrichienne adoptée en 1954 (Zinsstoppgesetz). Pour les baux existant au 30 juin 1954, les loyers librement négociés dans le cadre d'accords antérieurs ne pouvaient plus augmenter, sauf autorisation judiciaire accordée en application - par analogie - des dispositions de la loi de 1922 relatives aux relèvements de loyer. Cependant, aucune restriction ne frappait les nouveaux baux pour les appartements non couverts par cette loi, c'est-à-dire principalement les logements situés dans des immeubles neufs.

29. En 1967, un amendement à la loi de 1922 (Mietrechtsänderungsgesetz) ouvrit la voie à une importante libéralisation du contrôle pour les appartements régis par cette loi. À dater du 1^{er} janvier 1968, les restrictions de loyer ne portèrent plus que sur les baux antérieurs qui restaient en vigueur, y compris ceux prorogés en vertu du droit de succession d'une personne autre que le locataire originel. Le blocage des loyers subsistait pour eux, la couronne de 1914 étant convertie en 1 ATS pour les appartements et en 2 ATS (3 à partir du 1^{er} janvier 1969) pour les locaux commerciaux. Toutefois, les parties pouvaient convenir d'un loyer supérieur, dès le moment où le contrat jouait depuis plus de six mois. Les nouveaux baux ne subissaient plus de restrictions quant au montant du loyer, même dans le cas d'appartements antérieurement assujettis à un contrôle, pour autant que ceux-ci eussent été reloués dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation ou le départ de l'ancien locataire (article 16 § 1 du texte amendé). Le propriétaire devait consacrer à l'entretien au moins la moitié de ce revenu locatif supplémentaire (article 16 § 2).

Cet assouplissement se traduisit par des loyers assez élevés, même pour les appartements nouvellement loués situés dans de vieux immeubles. Le maintien du blocage pour les baux existants favorisa une tendance à perpétuer les anciens contrats; d'où une raréfaction de l'offre pour ce type de logements, laquelle eut une incidence sur le marché libre des baux nouveaux. Le montant relativement important des loyers que l'on pouvait obtenir pour lesdits appartements se trouva également favorisé par le haut niveau des loyers sur le marché des logements de construction récente, qui avant 1968 échappaient déjà au régime de contrôle. En 1981, un propriétaire pouvait percevoir sur le marché libre jusqu'à trente fois le montant du loyer bloqué au niveau de 1914.

30. La dégradation du marché du logement amena, en 1974, à réintroduire un contrôle des loyers pour les appartements ne répondant pas à certaines normes. Un amendement supplémentaire à la loi de 1922 (Mietengesetznovelle) imposa de nouvelles restrictions aux nouveaux baux concernant ce type d'appartements. Les baux en cours y échappaient (même s'ils se fondaient sur un accord librement conclu après 1968), mais à dater du 1^{er} août 1974 on ne put en établir de nouveaux que sur la base d'un loyer réglementaire de 4 ATS par mètre carré et par mois (article 16 § 3 de la loi sur les loyers amendée en 1974). Jugeant ce montant insuffisant, de

nombreux propriétaires préférèrent laisser inoccupés les appartements de cette catégorie, d'où une pression supplémentaire sur le marché du logement et une tendance à l'augmentation des loyers des appartements des autres catégories.

Outre les clauses susmentionnées sur le contrôle des loyers, qui touchaient surtout les appartements situés dans des immeubles construits avant la Première Guerre mondiale, la législation antérieure à 1981 renfermait des règles analogues applicables à certains bâtiments plus récents, dont les immeubles érigés grâce à des subventions publiques (Wohnbauförderungsgesetz 1968) ou par des organismes de logement à but non lucratif (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz 1979). Elle fixait en détail le mode de calcul des loyers, en partant du principe qu'ils ne devaient pas excéder les coûts supportés par le propriétaire. La loi de 1981 n'y a rien changé.

B. La loi de 1981 sur les loyers

31. La loi de 1922 a été abrogée et remplacée par une nouvelle loi, entrée en vigueur le 1er janvier 1982. Il s'agissait de procéder à une réforme globale de la législation sur les relations entre propriétaires et locataires.

Cependant, tout comme la loi précédente celle de 1981 ne vaut pas pour tous les baux. L'article 1 § 2 exclut les locaux (i) concédés à certains types d'entreprises, (ii) destinés à servir de logement de fonction, (iii) loués pour moins de six mois et (iv) loués comme résidence secondaire ou à des fins récréatives. L'article 1 § 3 soustrait au jeu des normes sur le contrôle des loyers les immeubles construits par des organismes de logement à but non lucratif et leur appartenant; en la matière, ils relèvent des clauses particulières de la loi sur le logement à but non lucratif (Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, paragraphe 30 ci-dessus). Enfin, l'article 1 § 4 précise que seules certaines dispositions (concernant la résiliation des baux, le droit de succession et les contributions d'entretien) s'appliquent (i) aux bâtiments construits sans subventions publiques après le 30 juin 1953, (ii) aux immeubles ne comprenant pas plus de deux appartements distincts et (iii) aux appartements en pleine propriété (Eigentumswohnungen) situés dans des immeubles édifiés après 1945. Dans les cas en question, le loyer peut se négocier sans aucune restriction.

Pour les appartements et locaux couverts par la loi, le système de contrôle des loyers a subi une modification fondamentale. La législation antérieure a aussi connu des changements importants pour les obligations des propriétaires en matière d'entretien de leurs biens. Les règles relatives à la résiliation des baux ont en substance été maintenues, sous réserve de certains amendements mineurs.

1. Les dispositions pertinentes de la loi de 1981

32.

Article 15

"Loyer à payer au titre d'un bail principal (Hauptmiete)

(1) Le loyer à payer par le preneur pour jouir des locaux loués au titre du bail principal se compose:

1. du loyer de base (Hauptmietzins);
2. de la partie des frais de fonctionnement attribuable aux locaux concernés et des taxes périodiques à verser pour ceux-ci;
3. de la partie des dépenses exceptionnelles attribuable aux locaux;
4. d'une somme adéquate pour les objets d'ameublement ou autres prestations fournis par le propriétaire en sus de la jouissance des locaux.

(2) Le propriétaire a en outre le droit de réclamer au preneur la taxe sur le chiffre d'affaires à verser pour les loyers perçus. S'il en use, il doit déduire des dépenses qu'il met à la charge du preneur les montants correspondants du précompte (Vorsteuerbeträge) y relatif.

(...)"

Article 16

"Accords relatifs au montant du loyer de base

(1) Les accords entre le propriétaire et le preneur sur le montant du loyer de base de locaux loués au titre d'un bail principal sont autorisés, sans les restrictions énoncées au paragraphe 2, à concurrence du montant justifié par les dimensions, le type, la configuration, l'emplacement, l'équipement et l'état du bien concerné:

1. si ce dernier n'est pas utilisé à des fins d'habitation;

(...)

2. s'il est situé dans un bâtiment nouveau édifié en vertu d'un permis de construire accordé après le 8 mai 1945, ou s'il a été nouvellement créé par conversion de locaux existants, adjonction d'un étage, réalisation d'aménagements intérieurs ou construction d'une annexe, en vertu d'un permis de construire accordé après le 8 mai 1945; (...)

3. s'il est situé dans un immeuble à conserver comme monument d'intérêt général, ou pour sauvegarder le paysage urbain ou rural, ou pour des motifs analogues, à condition que le propriétaire, indépendamment des fonds publics alloués, ait lui-même apporté une forte contribution financière à cette conservation après le 8 mai 1945;

4. s'il s'agit d'un appartement de catégorie A d'une surface habitable de plus de 90 m², ou de catégorie B d'une surface habitable supérieure à 130 m², sous réserve qu'il soit loué par le propriétaire, dans les six mois suivant sa libération par le preneur ou occupant précédent, à une personne non habilitée à succéder aux droits de celui-ci;

5. s'il s'agit d'un appartement de catégorie A ou B en bon état et dont la qualité a été améliorée par le propriétaire après le 31 décembre 1967 grâce à la réunion d'appartements de catégorie C ou D, ou à la réalisation d'importants travaux d'agrandissement ou de conversion d'un ou plusieurs appartements de ces catégories, ou encore à l'investissement de sommes élevées; (...)

6. s'il s'agit d'un appartement de catégorie C en bon état et dont la qualité a été améliorée par le propriétaire après le 31 décembre 1967, grâce à la réunion d'appartements de catégorie D ou à la réalisation d'importants travaux d'agrandissement ou de conversion d'un ou plusieurs appartements de cette catégorie, ou encore à l'investissement de sommes élevées; (...)

7. si la conclusion du bail remonte à plus de six mois.

(2) Si les conditions énoncées au paragraphe 1 ne sont pas remplies, le loyer de base convenu entre le propriétaire et le preneur pour un appartement loué au titre d'un bail principal ne peut excéder, par mois et par mètre carré de surface utile:

1. 22 ATS pour un appartement de catégorie A, c'est-à-dire un logement habitable d'au moins 30 m² de surface utile, comportant au moins une chambre, une cuisine (kitchenette), une entrée, un WC et des installations d'eau conformes au standard contemporain (salle de bain ou niche de douche), équipé d'un système de chauffage central, de chauffage par étage ou d'une installation fixe comparable, et doté d'une source d'eau chaude;

2. 16 ATS 50 pour un appartement de catégorie B, c'est-à-dire un logement habitable comportant au moins une chambre, une cuisine (kitchenette), une entrée, un WC et des installations d'eau conformes au standard contemporain (salle de bain ou niche de douche);

3. 11 ATS pour un appartement de catégorie C, c'est-à-dire un logement habitable doté au minimum de l'eau courante et de WC intérieurs;

4. 5 ATS 50 pour un appartement de catégorie D, c'est-à-dire un logement sans eau courante ou WC intérieurs, ou doté de ces deux installations dont l'une toutefois est inutilisable et n'a pas été réparée dans un délai raisonnable après que le preneur [en] a signalé au propriétaire [l'état défectueux].

(3) L'intégration dans une des catégories définies au paragraphe 2 dépend du niveau d'équipement de l'appartement au moment de la conclusion du bail. (...)

(4) Les montants précisés au paragraphe 2 diminuent ou augmentent en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation de 1976 publié par le Bureau central autrichien des statistiques, ou de l'indice le remplaçant, par rapport à la date où la présente loi fédérale entrera en vigueur; les variations n'excédant pas 10 % de l'ancien montant de référence ne sont pas prises en compte. (...)

(5) Si le loyer de base convenu en vertu du paragraphe 1 dépasse le montant justifié par les dimensions, le type, la configuration, l'emplacement, l'équipement et l'état du bien loué, l'accord le concernant est sans effet pour la fraction excédant ce plafond. S'il doit se calculer selon les dispositions des paragraphes 2 et 3, l'accord le concernant est sans effet pour la fraction dépassant le maximum autorisé par elles.

(...)"

Article 18

"Augmentation du loyer de base

(1) Si les frais afférents à des travaux d'entretien importants et urgents à effectuer par le propriétaire, y compris les intérêts et autres frais découlant de la mobilisation des fonds, au sens de l'article 3 § 3, alinéa 1, ne sont pas couverts par la somme des excédents ou pertes locatifs (Mietzinsreserven oder Mietzinsabgänge) des dix années civiles précédentes et s'ils excèdent les revenus locatifs attendus pour la période d'amortissement, le loyer de base peut être augmenté pour combler le déficit. Sont à prendre en compte pour fixer la majoration requise:

1. la somme des excédents ou pertes locatifs des dix années civiles précédentes, y compris une éventuelle subvention accordée en raison de l'exécution des travaux;

2. les frais raisonnables de travaux d'entretien urgents décrits dans un devis, y compris ceux relatifs à l'administration et à la surveillance des travaux, pour autant qu'ils n'excèdent pas 5 % des coûts de construction; il y a lieu d'y ajouter ou d'en retrancher (en cas de déficit de couverture) la somme visée à l'alinéa 1;

3. une période équitable d'amortissement ne dépassant pas dix ans, à fixer en fonction, d'une part, du laps de temps à l'issue duquel l'expérience montre que des travaux identiques ou analogues doivent être répétés, dans l'hypothèse d'une durabilité normale, et, d'autre part, de la situation économique du propriétaire et de l'ensemble des locataires de l'immeuble;

4. les capitaux, propres ou empruntés, dont le propriétaire a besoin pour financer le déficit de couverture, et les frais liés à la mobilisation des fonds nécessaires, ainsi que la somme mensuellement requise pour l'amortissement de ces capitaux et leur rémunération raisonnable sous forme d'intérêts;

5. un montant global, à fixer librement ('nach freier Überzeugung'; article 273 du code de procédure civile), destiné à couvrir les frais afférents aux travaux d'entretien récurrents et les dépenses périodiques relatives aux impôt et surtaxes sur le patrimoine liés à la propriété de l'immeuble, ainsi que toute somme mensuellement requise pour amortir et rémunérer sous forme d'intérêts les capitaux investis, dans les conditions prévues à l'article 3 § 3, alinéa 1, lors de travaux d'entretien antérieurs;

6. la somme totale des loyers mensuels de base afférents aux locaux loués, qui, aux fins d'uniformisation du calcul, sont à fixer ainsi:

a) pour les logements cédés à bail, chaque loyer mensuel de base calculé conformément à l'article 16 §§ 2 à 4;

(...)

(...)"

Article 20

"Décompte relatif au loyer de base

(1) Le propriétaire établit un décompte clair des recettes et des dépenses pour chaque année civile.

1. Ce décompte indique sous la rubrique recettes:

a) les montants versés au propriétaire à titre de loyer de base pour les locaux cédés à bail (loyer de base majoré et contribution à l'entretien);

(...)

e) les subventions accordées au propriétaire en raison de l'exécution de travaux d'entretien ou de travaux utiles d'amélioration.

2. Peuvent être mentionnés au titre de dépenses:

a) les sommes déboursées pour couvrir les frais, justifiés par des factures et des quittances, exposés pour l'entretien ordinaire (article 3) ou l'amélioration utile (articles 4 et 5) de l'immeuble;

b) 20 % des frais, justifiés par des factures et des quittances, exposés par le propriétaire pour l'entretien ordinaire (article 3) ou l'amélioration utile (articles 4 et 5) de l'immeuble au cours d'années civiles pendant lesquelles il n'a pas été exigé des preneurs un loyer de base majoré en vertu de l'article 18 § 2 ou § 3;

c) les sommes versées par le propriétaire au titre des impôt et surtaxes sur le patrimoine liés à la propriété de l'immeuble.

(2) La différence entre les recettes et les dépenses d'une année civile, ainsi indiquées, constitue, selon le cas, l'excédent ou la perte locatifs de l'année en cause.

(...)"

Article 21

"Frais de fonctionnement et taxes périodiques

(1) Sont à considérer comme frais de fonctionnement les frais exposés par le propriétaire pour:

1. l'approvisionnement en eau de l'immeuble (...);

2. le ramonage régulier des cheminées, conformément à la réglementation en la matière, le nettoyage des égouts, l'évacuation des ordures et la désinfection des locaux;
 3. l'éclairage convenable des parties communes de l'immeuble (...);
 4. l'assurance adéquate de l'immeuble contre les dégâts d'incendie (...);
 5. (...) l'assurance responsabilité civile obligatoire (...) et l'assurance contre les dégâts, y compris de corrosion, dus aux conduites d'eau;
 6. l'assurance adéquate de l'immeuble contre d'autres dommages (...);
 7. la gestion de l'immeuble, visée à l'article 22;
- (...)
- (...)"

Article 44

"Loyer de base exorbitant

(...)

(2) Le preneur d'un appartement loué avant l'entrée en vigueur de la présente loi fédérale peut exiger du propriétaire qu'il diminue le loyer de base antérieurement convenu:

1. si l'appartement ne remplissait pas les conditions énoncées à l'article 16 § 1, alinéas 2 à 6, au moment de la conclusion de l'accord sur le montant du loyer de base;
 2. si le loyer de base convenu excède de plus de 50 % le montant exigible en vertu de l'article 16 § 2, compte tenu des dimensions et de la catégorie de l'appartement au moment de la conclusion du bail ou après réalisation de travaux d'amélioration financés par le propriétaire.
- (3) Si le preneur exige du propriétaire qu'il réduise le loyer de base convenu, l'accord y relatif y est sans effet à dater de la première échéance suivant la réception de la demande, dans la mesure où ledit loyer est supérieur à une fois et demie le montant correspondant aux dimensions et à la catégorie de l'appartement (paragraphe 2, alinéa 2). (...)"

Article 45

"Contribution à l'entretien

- (1) La contribution à l'entretien se calcule ainsi:

1. pour un appartement: des deux tiers du montant du loyer pouvant être demandé en vertu de l'article 16 § 2, alinéa 1, et § 4, il y a lieu de déduire le montant effectivement versé à titre de loyer de base ou de loyer de base majoré;

(...)

(2) Si le loyer de base à verser par le preneur pour des locaux loués avant l'entrée en vigueur de la présente loi fédérale, conformément aux anciennes dispositions ou à une convention antérieure, est tellement bas que l'application du paragraphe 1 débouche sur une contribution à l'entretien, le propriétaire peut, afin de prévoir et de garantir à temps le financement du coût des travaux d'entretien identifiables et nécessaires à brève échéance, exiger du locataire le versement de ladite contribution, calculée selon le paragraphe 1, en sus du loyer de base ou du loyer de base majoré jusque-là applicables, pour autant que les locaux soient situés dans un immeuble dont les services de l'urbanisme n'ont ni autorisé ni ordonné la démolition. Il informe le preneur de cette exigence par écrit, au plus tard un mois avant l'échéance du loyer pour laquelle il réclame le paiement de la contribution, en s'engageant à utiliser celle-ci, dans un délai de dix ans à dater de son versement, au financement de travaux d'entretien dont le coût ne soit pas couvert par l'excédent locatif à prendre en compte, et à produire au 30 juin de chaque année civile un décompte distinct y relatif (article 20 § 3); la communication écrite susvisée mentionne en outre le montant du loyer de base ou du loyer de base majoré à payer pour les locaux, la surface utile de ces derniers, de même que, dans le cas d'appartements, la catégorie dans laquelle ils rentraient au moment de la conclusion du bail.

(...)"

Par la suite, le législateur a modifié plusieurs dispositions de la loi de 1981. Il a notamment précisé les articles 20 et 45 en y incluant les contributions à l'amélioration des locaux.

2. Dispositions relatives à la résiliation des baux

33. Les restrictions au droit, pour un propriétaire, de résilier un bail (paragraphe 28 ci-dessus) ont été maintenues en substance par la loi de 1981.

3. Dispositions relatives à la procédure

34. Certaines mesures relatives aux baux, notamment la réduction du loyer en vertu de l'article 44 de la loi de 1981, exigent, en cas de contestation, une décision judiciaire. Aux termes de l'article 37, la procédure se déroule devant le tribunal de district compétent et revêt un caractère gracieux (Verfahren ausser Streitsachen).

Toutefois, dans des communes où le nombre d'affaires le justifie, un organe administratif peut être mis en place afin de traiter le problème en premier (article 38). La procédure judiciaire ne peut y être entamée qu'une fois prise la décision administrative. Elle n'est pas considérée comme un recours, mais comme une instance entièrement nouvelle privant la décision en cause de tout effet (articles 39 et 40).

C. Appréciation de la législation et examen de sa constitutionnalité

35. La loi de 1981 a été adoptée à l'issue de débats houleux au Parlement et dans les media, auxquels ont contribué représentants des partis politiques et groupes d'intérêts. La polémique continue d'ailleurs.

Des critiques acerbes ont été formulées, notamment contre l'économie extrêmement compliquée de la loi et des difficultés administratives qui en découlent pour les propriétaires. En ce qui concerne l'introduction du système des loyers au mètre carré, elles ont surtout porté sur sa pertinence en tant que tel, l'absence de distinction selon la situation des immeubles en cause, spécialement au regard des différences d'un marché régional à l'autre, et la faiblesse des loyers réglementaires jugés, dans de nombreux cas, insuffisants pour couvrir les frais d'entretien normaux. Dans bien des milieux, on a aussi soutenu que rien ne justifie d'appliquer ledit système aux baux existants et de donner aux locataires la faculté de demander une réduction.

Sur ce dernier point, la question de savoir si cette mesure équivalait à une expropriation et si elle respectait la Constitution et la Convention européenne des Droits de l'Homme a donné lieu à controverse.

Néanmoins, elle n'a pas été soumise à la Cour constitutionnelle. Aux termes des dispositions pertinentes de la Constitution fédérale (Bundesverfassungsgesetz, articles 140 et 144), les intéressés ne peuvent s'adresser directement à ladite juridiction si les tribunaux civils sont compétents. Il revient à ces derniers, en degré d'appel, de la saisir si la constitutionnalité d'une disposition légale qu'il leur faut appliquer dans un litige donné leur inspire des doutes (articles 89 § 2 et 140 § 1). Or, comme le montre la présente affaire, ils n'en ont pas éprouvé pour l'article 44 de la loi de 1981.

36. Un arrêt du 3 juillet 1984 le confirme. La Cour Suprême s'y exprime ainsi:

"En édictant la loi sur les loyers, le législateur a restreint, pour des raisons compréhensibles d'un point de vue historique, la liberté contractuelle quant au montant du loyer exigible pour les biens entrant dans son champ d'application. Au fil des décennies, toujours en fonction des besoins du moment, de nouveaux biens furent soustraits au domaine de la libre fixation des prix selon l'offre et la demande. Après un assouplissement puis un resserrement des mesures de contrôle (loi modificative sur les loyers, Journal officiel n° 281/1967, amendement à la loi sur les loyers, Journal officiel n° 409/1974), la situation exigeait que le législateur procédât à une réforme radicale.

Il a donc limité d'une manière générale les accords concernant le loyer de base pour les biens en cause au montant jugé raisonnable compte tenu de leurs dimensions, type, configuration, emplacement, équipement et état, et dans un souci de clarté il a fixé des plafonds pour les types les plus fréquents d'appartements (article 16 § 2 de la loi de 1981). Parallèlement, il a estimé que le but essentiel des dispositions transitoires consistait à ajuster graduellement et le mieux possible les anciens baux aux nouvelles

règles. Il n'ignorait pas que cette harmonisation était à la fois l'aspect le plus difficile et le plus urgent du régime transitoire. (...)

(...)

Il y a donc manifestement ingérence dans les baux existants. C'était d'ailleurs l'intention déclarée du législateur.

A cet égard, il ne faut pas oublier que l'obligation de payer un loyer pour un appartement constitue une obligation durable et qu'en général de telles obligations se prêtent à certaines adaptations ou modifications. (...)

La protection générale accordée par la Constitution ne couvre pas les droits existants (VfSlg [Erkenntnisse und Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes] 7423/1974: 'Aucune disposition de la Constitution fédérale n'interdit en principe au législateur ordinaire d'empiéter sur des droits régulièrement acquis.'). La réglementation en cause cadre pleinement avec la politique législative consistant à adapter les baux en vigueur à l'ensemble du système de la réforme du droit des loyers et elle tend à réduire le hiatus entre l'ancien et le nouveau système. L'article 44 §§ 2 et 3 de la loi sur les loyers ménage un instrument approprié d'ajustement. Il permet en outre au propriétaire de percevoir comme loyer 50 % de plus que ce qu'il pourrait obtenir en cas de nouvelle location consécutive à la résiliation du bail par l'ancien locataire. Il vise simplement à épargner à celui-ci d'avoir à acquitter un loyer 'excessif' au regard des plafonds des loyers au mètre carré jugés raisonnables s'il ne peut ou ne veut dénoncer le bail et à louer un autre appartement. Comme le locataire peut toujours résilier le contrat, le droit de percevoir le loyer librement négocié est en réalité limité à la durée effective du bail. Pour les dispositions transitoires de l'article 44 §§ 2 et 3, le législateur s'est inspiré de l'article 934 du code civil, norme déjà en vigueur lorsque les baux furent conclus, ainsi que des idées sous-jacentes à la loi sur la protection du consommateur (...); il a donc autorisé une réduction allant jusqu'à une fois et demie le montant du loyer raisonnable nouvellement fixé (...). Il ne témoigne ni d'arbitraire ni d'excès en accordant l'initiative au locataire, cette faculté devant être considérée non pas isolément mais dans le contexte de l'ensemble de la réforme. Il demeure dans les limites de cette liberté de déterminer la politique législative qu'il faut lui reconnaître en cas de doute. Trop restreindre cette liberté conduirait à figer les situations juridiques et gênerait les adaptations nécessaires.

Il échet de souligner que le droit du locataire de demander une réduction en vertu de l'article 44 §§ 2 et 3 de la loi sur les loyers - désavantage manifeste pour le propriétaire qui, conformément à la loi existante, avait conclu un accord sur le montant du loyer et dont la confiance en la loi se trouve désormais déçue - est compensé par plusieurs assouplissements au gel antérieur des loyers au niveau de 1914 (par exemple, article 12 § 3 ou article 46 § 2 de la loi sur les loyers); de même, la possibilité d'obtenir une contribution à l'entretien en vertu de l'article 45 de la loi sur les loyers représente une mesure permettant l'ajustement des baux en vigueur.

Certes, la réforme peut entraîner plus d'inconvénients pour tel propriétaire et plus d'avantages pour tel autre, mais en tout cas il s'agit d'une simple restriction au droit de propriété (Eigentumsbeschränkung) puisque le loyer exigible des locataires en place peut dépasser de 50 % le plafond prévu par la nouvelle réglementation. Le législateur ne peut autoriser une expropriation que si elle sert le bien public et l'intérêt général (voir, entre autres, VfSlg 8326/1978, 8083/1977, 7321/1974). L'article 5 de la Loi fondamentale précise qu'une expropriation ne peut avoir lieu que si elle est

justifiée par l'intérêt général (voir, entre autres, VfSlg 8212/1977, 7238/1973). Si la première phrase dudit article s'applique également aux restrictions au droit de propriété, le législateur peut néanmoins en édicter sans enfreindre la Constitution, pourvu qu'il ne porte pas atteinte à la substance même du droit fondamental à l'inviolabilité de la propriété et ne transgresse pas d'une autre manière un principe constitutionnel s'imposant même à lui (VfSlg 9189/1981, 8981/1980, etc.). Or il n'en va pas ainsi des clauses transitoires de l'article 44 §§ 2 et 3 de la loi sur les loyers, nécessaires à l'intérêt général et au bien public car elles s'intègrent au système équilibré mis en place afin d'ajuster l'ancienne législation à la nouvelle et concourent à l'harmonisation indispensable. Aux termes de l'article 1 du premier Protocole à la Convention des Droits de l'Homme (P1-1), les restrictions au droit de propriété doivent aussi être conformes à l'intérêt général. La Cour constitutionnelle a confirmé dans un arrêt du 16 décembre 1983 (G 46/82-15) sa jurisprudence selon laquelle les restrictions à la propriété tenant compte de ces principes ne sont pas inconstitutionnelles." (Österreichische Immobilien-Zeitung 1983, n° 18, pp. 331-333)

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

37. Les requérants ont saisi la Commission dans l'ordre suivant: Leopold et Maria Mellacher le 5 août 1983 (requête n° 10522/83); Johannes, Ernst et Anton Mölk et Maria Schmid le 22 mai 1984 (requête n° 11011/84); Christiane Weiss-Tessbach et Maria Brenner-Felsach le 4 juillet 1984 (requête n° 11070/84).

Ils se plaignaient tous d'une atteinte à leurs droits de propriété, garantis par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) à la Convention, en raison des réductions de loyers prétendument excessives accordées à leurs locataires en vertu de l'article 44 de la loi de 1981.

Johannes, Ernst et Anton Mölk et Maria Schmid invoquaient aussi l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole (art. 14+P1-1), la législation imposant selon eux une charge plus lourde aux propriétaires individuels qu'aux autres, dont les autorités publiques.

38. Par une décision du 8 juillet 1985, la Commission a joint les trois requêtes. Elle les a retenues le 8 mai 1986.

Dans son rapport du 11 juillet 1988 (article 31 de la Convention) (art. 31), elle conclut à l'unanimité à une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) dans les cas de M. et Mme Mellacher ainsi que de Johannes, Ernst et Anton Mölk et de Maria Schmid; par dix voix contre une, à sa non-violation dans celui de Christiane Weiss-Tessbach et Maria Brenner-Felsach; à l'unanimité, à l'absence de question distincte sur le terrain de l'article 14 (art. 14) de la Convention pour la famille Mölk.

Le texte intégral de son avis et de l'opinion en partie dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt*.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

39. À l'audience, le Gouvernement a confirmé les conclusions de son mémoire du 18 avril 1989. Il y invitait la Cour à dire qu'il n'y a pas eu en l'espèce de manquement aux exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

EN DROIT

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

40. D'après les requérants, les réductions de loyer accordées à certains locataires en vertu de l'article 44 § 2 de la loi de 1981 sur les loyers (paragraphes 13, 18, 25 et 32 ci-dessus) enfreignent l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), ainsi libellé:

"Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États 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."

Les intéressés reprochent aux autorités autrichiennes d'avoir empiété sur leur liberté de contracter et de les avoir privés d'une partie substantielle de leurs revenus locatifs futurs. Attaquant pour l'essentiel les règles fixées par la législation en cause, ils ne critiquent pas la manière dont elle a joué à leur égard.

41. La Cour estime qu'elle n'a pas à apprécier en soi le système autrichien de réglementation des loyers. Il lui faut se borner autant que possible à examiner les problèmes soulevés par les cas concrets dont on l'a

* Note du greffier: Pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume n° 169 de la Série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

saisie (arrêt Bönisch du 6 mai 1985, série A n° 92, p. 14, § 27). A cette fin, elle doit néanmoins se pencher sur les dispositions de la loi de 1981, dans la mesure où les réductions de loyers litigieuses résultent de leur application même.

A. La règle de l'article 1 (P1-1) applicable en l'espèce

42. L'article 1 (P1-1) garantit en substance le droit de propriété (arrêt Marckx du 13 juin 1979, série A n° 31, pp. 27-28, § 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 États contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général et en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires à cette fin (arrêt Sporrong et Lönnroth du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 24, § 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, § 106).

43. Dans les trois cas, les loyers avaient été fixés par contrat en vertu de la législation antérieure à 1982. A n'en pas douter, les réductions pratiquées selon la loi de 1981 ont constitué une ingérence dans la jouissance des droits que les requérants tirent de leur qualité de propriétaires des biens loués.

D'après eux, la loi de 1981 les a transformés en simples administrateurs de leurs biens, percevant une rémunération contrôlée par les pouvoirs publics; les réductions auraient un effet tel qu'on pourrait les assimiler à une privation de propriété. La dépréciation de leurs biens, à la suite de l'introduction du système du loyer au mètre carré, équivaldrait à une expropriation de fait. En outre, on leur aurait enlevé le droit contractuel de toucher le loyer convenu.

44. La Cour relève que les mesures incriminées ne s'analysent ni en une expropriation formelle ni en une expropriation de fait: il n'y a pas eu transfert de la propriété des requérants, qui n'ont pas davantage été dépouillés du droit d'user de leurs biens, de les louer ou de les vendre. Lesdites mesures, qui les ont privés sans conteste d'une partie de leurs revenus immobiliers, se ramènent en l'occurrence à un contrôle de l'usage de biens. Dès lors, le second alinéa de l'article 1 (P1-1) joue en l'espèce.

B. Le respect des conditions du second alinéa

45. Le second alinéa laisse aux États 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, § 46).

1. But de l'ingérence

46. Les requérants contestent la légitimité du but de la loi de 1981: elle ne tendrait pas à corriger une injustice sociale, mais à une redistribution de biens immobiliers. Ils ne doutent pas que le législateur puisse, dans les limites de sa marge d'appréciation, prendre des mesures appropriées lorsque la situation sociale l'exige. Ils nient en revanche l'existence de tout problème appelant pareille intervention de l'État. Entre 1967 et 1981, l'Autriche aurait connu un essor économique qui aurait entraîné une hausse considérable du niveau de vie. Ils soutiennent, statistiques à l'appui, qu'il n'y avait en 1981 aucune pénurie, quantitative ou qualitative, de logements; de nombreux appartements convenables étaient disponibles pour tout locataire à revenus moyens. D'après les intéressés, la loi de 1981 ne recueillit pas, au moment de son adoption, l'adhésion de deux des trois partis politiques autrichiens représentant la majorité de la population; elle cherchait à satisfaire une partie de l'électorat du gouvernement socialiste alors au pouvoir.

A leurs yeux, la loi de 1981 ne saurait donc passer pour conforme à l'intérêt général au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

47. La Cour note que les raisons fondant les mesures en question se trouvent décrites dans l'exposé des motifs du projet de loi soumis à l'époque au parlement autrichien. Le relâchement du contrôle des loyers en 1967 avait accru les écarts entre loyers pour appartements équivalents. La réintroduction, en 1974, d'un contrôle pour les appartements de qualité inférieure n'eut pas les effets souhaités et accentua la tendance à laisser des appartements vides. D'où un besoin urgent de réformer complètement la législation et de concevoir un système nouveau de fixation des loyers. Aussi la loi de 1981 tâchait-elle de réduire les écarts excessifs et injustifiés entre

loyers d'appartements équivalents et de combattre la spéculation immobilière.

Elle visait en outre, de la sorte, à faciliter aux personnes de condition modeste l'accès à des logements de prix raisonnable, tout en encourageant la modernisation des immeubles ne répondant pas à certaines normes.

La Cour estime que les explications fournies au sujet de la législation en cause ne sont pas telles que l'on puisse les qualifier de manifestement déraisonnables. Elle admet donc que la loi de 1981 poursuivait un but légitime conforme à l'intérêt général.

2. Proportionnalité de l'ingérence

48. Comme la Cour l'a souligné dans l'arrêt *James et autres* (série A n° 98, p. 30, § 37), 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 (voir, entre autres, l'arrêt *Sporrong et Lönnroth* précité, série A n° 52, p. 26, § 69). La recherche de pareil équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 (P1-1) tout entier (*ibidem*), donc aussi dans le second alinéa. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (arrêt *James et autres* précité, série A n° 98, p. 34, § 50).

49. Les requérants affirment que l'article 44 tel qu'appliqué dans leur cas et l'article 16, combinés avec d'autres dispositions de la loi de 1981, ne remplissent pas cette condition.

50. En premier lieu, la possibilité ouverte par l'article 44 § 2 aux locataires - et utilisée en l'occurrence - de demander une réduction au niveau permis par le système du loyer au mètre carré, constituerait une incitation législative à ne pas respecter les termes d'un bail valablement conclu et porterait ainsi atteinte au principe de la liberté des contrats.

Le Gouvernement combat cette thèse et se réfère à l'arrêt de la Cour Suprême autrichienne qui, appelée à se prononcer sur la constitutionnalité de l'article 44 de la loi de 1981, a déclaré qu'"aucune disposition de la Constitution fédérale n'interdit en principe au législateur ordinaire d'empiéter sur des droits régulièrement acquis" (paragraphe 36 ci-dessus). Avec le Gouvernement, la Commission considère que le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) n'empêchait pas le législateur de s'ingérer dans des contrats existants. Elle estime qu'il y fallait une justification spéciale, mais reconnaît l'existence de motifs particuliers assez importants pour juger cette condition remplie par la loi de 1981.

51. La Cour note que pour réformer la législation sociale et en particulier quant au contrôle des loyers - objet de la présente affaire -, le législateur doit pouvoir prendre, afin d'atteindre le but qu'il s'est fixé, des mesures touchant à l'exécution future de contrats déjà conclus.

52. Les intéressés se plaignent aussi de la rigidité du système de loyers maximaux prévu par la loi incriminée; il ne tiendrait compte ni des particularités régionales ni de l'emplacement du bien loué. Les diverses exceptions prévues par lui et l'exclusion de son champ d'application de certains biens donnés en location imposeraient arbitrairement de lourds sacrifices à une partie des propriétaires immobiliers. En outre, la faculté ménagée par l'article 44 § 2 s'offrirait sans distinction à tous les locataires et pas seulement aux plus défavorisés d'entre eux. Une démarche vraiment sociale aurait consisté à verser des allocations de logement aux plus nécessiteux ou à soumettre au contrôle des tribunaux les accords relatifs aux loyers. Le fait que relativement peu de locataires aient usé de leur droit de demander une réduction de loyer montrerait d'ailleurs le défaut de fondement de l'assertion du Gouvernement selon laquelle les loyers étaient trop élevés.

53. La Cour rappelle que la loi de 1981 répartit en quatre catégories les appartements touchés par les clauses relatives au loyer au mètre carré sur la base de leur équipement et indépendamment de la situation géographique de l'immeuble où ils se trouvent, et que certains biens échappent auxdites clauses (paragraphe 31 et 32 ci-dessus). L'article 44 § 2 n'impose pas une réduction automatique de tout loyer dont le montant dépasse celui arrêté par l'article 16; il laisse aux locataires l'initiative d'une telle demande.

Pareils facteurs risquent sans doute de désavantager certains propriétaires plus que d'autres. Toutefois, une loi instituant un système de contrôle des loyers et visant, notamment, à établir un plafond raisonnable pour les loyers d'appartements équivalents revêt, par la force des choses, un caractère général. Il serait peu conforme aux objectifs recherchés, et d'ailleurs impraticable, de faire dépendre les réductions de loyers de la situation précise de chaque locataire. En ce qui concerne le champ d'application assigné à la loi de 1981, eu égard aux buts poursuivis par elle (paragraphe 47 ci-dessus), les diverses exceptions et exclusions litigieuses ne peuvent passer pour inadéquates ou disproportionnées.

Quant à des solutions de rechange, leur existence éventuelle ne rend pas à elle seule injustifiée la législation en cause. Tant que le législateur ne dépasse pas les limites de sa marge d'appréciation, la Cour n'a pas à dire s'il a choisi la meilleure façon de traiter le problème ou s'il aurait dû exercer son pouvoir différemment (arrêt *James et autres* précité, série A n° 98, p. 35, § 51).

54. Selon les requérants, les montants prévus à l'article 16 § 2 de la loi de 1981 (paragraphe 32 ci-dessus) sont entachés d'arbitraire et ne sauraient se défendre objectivement. Non seulement ils ne leur laisseraient aucun profit, mais ils ne suffiraient pas même à couvrir leurs frais. En dépit de l'effet atténuant de l'article 44 § 2, les réductions de leurs revenus locatifs seraient excessives: 82,4 % pour les premiers, 80 % pour les seconds et 22,1 % pour les troisièmes. En outre, aucune mesure en leur faveur ne les

compenserait: les articles 18 et 45 de la loi de 1981 (paragraphe 32 ci-dessus) ne tendraient pas à leur rapporter un gain, mais à les contraindre à consacrer la totalité de leurs revenus locatifs à des travaux d'entretien et d'amélioration.

La Commission, elle, estime que l'interaction entre l'article 44 et l'article 16 de la loi de 1981 a entraîné, pour les requérants Mellacher et Mölk, une réduction de loyer qui ne se justifiait pas sous l'angle du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

55. La Cour relève qu'en adoptant la loi de 1981, le législateur avait pour but de ramener les loyers à un niveau socialement plus acceptable. Il entendait en outre encourager l'amélioration de la qualité des logements concernés.

D'après le Gouvernement, le loyer au mètre carré prescrit à l'article 16 § 2 de la loi de 1981 pour les appartements de la catégorie A s'élève en moyenne à 80 % du loyer qui pouvait être exigé pour des logements situés dans des immeubles neufs sous l'empire de la loi de 1968 sur l'aide à la construction (paragraphe 30 ci-dessus). La différence de 20 % s'explique par le fait que les frais de construction ont généralement été amortis pour les appartements régis par l'article 16 § 2. Les réductions supplémentaires de 25 % appliquées au loyer des appartements des catégories B, C et D prennent en compte le moindre confort et, partant, des moindres frais d'entretien de ceux-ci, de même que la moins bonne qualité de la vie des locataires. Ces loyers de base légaux, y compris ceux fixés pour les appartements de la catégorie D, sont destinés à couvrir les frais nécessaires pour maintenir les logements en état.

Il ne faut pas non plus oublier d'autres dispositions de la loi de 1981 complétant les règles de base de l'article 16 § 2. Au sens de l'article 15, le "loyer" ne consiste pas uniquement dans le loyer au mètre carré: il englobe aussi une partie de différents frais que le propriétaire assume mais dont il peut se décharger sur le locataire. Il s'agit notamment, d'après l'article 21, des frais d'assurance, de gestion et de certains services, ainsi que des taxes (paragraphe 32 ci-dessus). De surcroît, pour permettre le financement de divers travaux d'entretien et d'amélioration les articles 18 et 45 (*ibidem*) prévoient des contributions obligatoires des locataires sous la forme d'une augmentation de leur loyer, tandis que l'article 20 (*ibidem*) habilite les propriétaires, sous certaines conditions, à faire supporter à ces derniers 20 % du total des frais consentis pour réaliser ces travaux. Il échet enfin d'observer que pour faciliter la transition vers le nouveau système, le législateur a autorisé les propriétaires à percevoir, en vertu des contrats existants, un loyer supérieur de 50 % à celui qu'ils pourraient demander au titre d'un nouveau bail (article 44 § 2, *ibidem*).

Dès lors, et eu égard aux buts légitimes recherchés par la législation, la Cour juge que les mesures adoptées à ces fins et dénoncées par les

requérants ne sauraient passer pour inadéquates ou disproportionnées au point de sortir de la marge d'appréciation de l'État.

56. Ce constat ne se trouve pas ébranlé par les conséquences du système dans les affaires en instance devant la Cour. Les réductions de loyer frappent certes par leur ampleur, spécialement dans le cas des requérants Mellacher et Mölk, mais il n'en résulte pas qu'elles constituent une charge démesurée. Le simple fait que les loyers originaires ont été déterminés par contrat, et sur la base des conditions du marché à l'époque, ne signifie pas que pour mener sa politique le législateur ne pouvait raisonnablement les croire inacceptables du point de vue de la justice sociale.

3. Conclusion

57. La Cour conclut ainsi qu'en adoptant la loi de 1981, le législateur autrichien pouvait raisonnablement estimer, compte tenu de la nécessité de ménager un juste équilibre entre les intérêts de la communauté et le droit de propriété des bailleurs en général et des requérants en particulier, que les moyens choisis convenaient pour atteindre le but légitime poursuivi. Elle considère que les réductions de loyer subies par les requérants en vertu de ladite loi remplissaient les exigences du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

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

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

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

Seule la famille Mölk a invoqué ce texte devant la Commission. Ses membres se disaient victimes d'une discrimination, incompatible avec l'article 14 (art. 14), dans la jouissance du droit garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) pour autant qu'on les avait traités autrement que d'autres catégories de propriétaires immobiliers, en particulier les autorités publiques. Toutefois, devant la Cour ils n'ont repris ce grief ni dans leur mémoire ni à l'audience.

En l'occurrence, il n'y a pas lieu d'examiner la question.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, par douze voix contre cinq, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) en ce qui concerne Leopold et Maria Mellacher ni Johannes, Ernst et Anton Mölk et Maria Schmid;
2. Dit, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) en ce qui concerne Christiane Weiss-Tessbach et les ayants droit de Maria Brenner-Felsach;
3. Dit, à l'unanimité, qu'il ne s'impose pas d'examiner la question d'une violation de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (art. 14+P1-1).

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le 19 décembre 1989.

Rolv RYSSDAL
Président

Pour le Greffier
Herbert PETZOLD
Greffier adjoint

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 § 2 (art. 51-2) de la Convention et 52 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente commune à M. Cremona, Mme Bindschedler-Robert, M. Gölcüklü, M. Bernhardt et M. Spielmann.

R.R.
H.P.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE À M. CREMONA, Mme BINDSCHEDLER-ROBERT, M. GÖLCÜKLÜ, M. BERNHARDT ET M. SPIELMANN, JUGES

(Traduction)

Nous regrettons de ne pouvoir nous rallier à l'opinion de la majorité de nos collègues, qui jugent qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) pour ce qui est des requêtes n° 10522/83 (Mellacher) et 11011/84 (Mölk et Schmid).

Comme eux, nous estimons qu'il s'est produit dans ces deux cas des ingérences dans les droits de propriété des requérants qui, au vu des circonstances, doivent s'analyser en un contrôle de l'usage des biens au sens du second alinéa dudit article. Comme le dit la majorité en s'appuyant sur une jurisprudence établie (paragraphe 42 de l'arrêt), cette disposition doit s'interpréter à la lumière du principe général du respect de la propriété, consigné dans la première phrase du premier alinéa.

Contrairement à la majorité, toutefois, nous considérons que dans les deux cas les ingérences en cause ne remplissent pas la condition de proportionnalité en ce que, s'agissant d'eux, l'impératif d'un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et l'intérêt du ou des individus concernés (qui, ainsi que la Cour l'a dit précédemment, est inhérent à la structure tout entière de la Convention) n'a pas été respecté (voir, entre autres, l'arrêt Agosi du 24 octobre 1986, série A n° 108, p. 18, § 52).

Nous souscrivons à l'opinion de la Commission selon laquelle une ingérence dans l'usage des biens nécessite une justification spéciale lorsque, comme en l'espèce, elle concerne des contrats librement et légalement conclus. Dans le même ordre d'idées, il paraît raisonnable que le critère de proportionnalité se durcisse quelque peu en pareille hypothèse.

Nous en venons à présent aux affaires susmentionnées, car nous ne mettons pas en cause la législation autrichienne relative au contrôle des loyers en tant que telle mais plutôt son impact sur les cas concrets examinés ici.

En ce qui concerne la requête n° 10522/83 (Mellacher), le loyer mensuel pour le logement en cause, à savoir un appartement de catégorie D sis dans la ville de Graz, fut réduit de 1.870 ATS à 330 ATS, soit à 17,6 % du montant initial qui avait été librement et, à ce moment-là, légalement négocié et qui, ainsi que l'admet la majorité (paragraphe 56), était conforme aux conditions du marché de l'époque. Les requérants semblent ne pas être fort éloignés de la réalité lorsqu'ils prétendent que le loyer réduit correspond actuellement au prix d'un simple repas pour deux personnes dans un restaurant bon marché.

Leur situation est aggravée par le fait que leur droit de résiliation a été restreint de manière drastique et que même si tel n'était pas le cas, il ne leur

servirait à rien d'en user car cela ne ferait qu'engendrer une réduction supplémentaire du loyer, lequel tomberait à 220 ATS, soit à 11,7 % du loyer initial, librement et légalement négocié. En outre, la réduction pratiquée ne tient aucun compte du fait que le bien concerné est situé dans une grande ville puisqu'aussi bien, aux termes de la nouvelle loi, le niveau des loyers s'applique indifféremment aux concentrations urbaines et aux zones rurales et ce, en dépit des disparités compréhensibles que présente le marché d'une région à l'autre.

Les mêmes considérations s'appliquent à la requête n° 11011/84 (Mölk et Schmid), où le loyer mensuel pour le logement concerné, à savoir un appartement de catégorie D dans le centre d'Innsbruck, fut ramené de 2.800 ATS (paragraphe 222 du rapport de la Commission) à 561 ATS, soit à 20 % du loyer initial, librement et légalement convenu, celui-ci pouvant en outre chuter, dans l'hypothèse d'une nouvelle location, à quelque 365 ATS, ce qui représente 13,3 % du loyer original.

Comme l'a relevé la Commission, il n'a pas été établi que dans les cas précités le loyer réduit était suffisant pour couvrir les frais d'entretien nécessaires des intéressés, ni qu'un locataire moyen ne pourrait se permettre de payer plus que ledit loyer réduit.

Tenant compte de la marge d'appréciation de l'État, nous n'estimons pas remplie dans ces cas la condition de proportionnalité. Les requérants se sont vu charger individuellement d'un fardeau excessif qui n'est pas légitime au vu des circonstances et qui compromet le juste équilibre qu'il y a lieu de ménager entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu.

Avec la Commission unanime, nous discernons par conséquent une violation dans chacune des deux affaires.

Pour ce qui est de la requête n° 11070/84 (Weiss-Tessbach et ayants droit de Brenner-Felsach), eu égard aux faits de la cause nous inclinons, comme la Commission, à la distinguer des deux autres et concluons dès lors à l'absence de violation dans ce cas.