

## SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 19133/91  
présentée par Francesco Salvatore SCOLLO  
contre l'Italie

---

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en  
chambre du conseil le 5 avril 1993 en présence de

MM. C. A. NØRGAARD, Président

S. TRECHSEL

F. ERMACORA

G. SPERDUTI

E. BUSUTTIL

G. JÖRUNDSSON

A.S. GÖZÜBÜYÜK

A. WEITZEL

J.-C. SOYER

H.G. SCHERMERS

H. DANELIUS

Sir Basil HALL

MM. F. MARTINEZ

C.L. ROZAKIS

Mme J. LIDDY

MM. M.P. PELLONPÄÄ

B. MARXER

G.B. REFFI

M. NOWICKI

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

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

Vu la requête introduite le 19 novembre 1991 par Francesco  
Salvatore SCOLLO contre l'Italie et enregistrée le 26 novembre 1991  
sous le No de dossier 19133/91 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la  
Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, Francesco Salvatore SCOLLO, est un ressortissant  
italien né le 10 septembre 1961 à VITTORIA (Italie) et résidant à Rome  
(Italie).

Pour la procédure devant la Commission, le requérant est  
représenté par Me Enrico Sinigaglia, avocat à Rome.

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

a. Le cas d'espèce

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.

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.

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.

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, le 7 février 1985 entra en vigueur une législation d'urgence 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.

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 prioritairement.

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.

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 son cas était prioritaire. Il faisait valoir que le locataire ne payait plus ses loyers. Il indiquait, par ailleurs, avoir besoin du logement pour y habiter avec sa famille. Il soulignait qu'affecté de diabète précoce, il était invalide à 71 % et était au chômage.

De plus, le 1er décembre 1989, le requérant présenta un recours (ex. art. 610 du CPC) devant le juge d'instance ("pretore") 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.

Toutefois, à la date de l'examen de la requête, le requérant n'était toujours pas entré en possession de son appartement.

#### b. La législation

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, successivement :

- le contrôle des loyers au moyen du blocage de ceux-ci mitigé par les augmentations légales décrétées de façon ponctuelle par le Gouvernement ;

- la prorogation légale de tous les baux en cours sauf dans certains cas limitativement prévus par la loi. La dernière prorogation légale est celle établie par la loi du 27 juillet 1978, n° 392 - ci-après loi de 1978 - jusqu'aux 31 décembre 1982, 30 juin 1983 ou 31 décembre 1983 selon les dates de stipulation des contrats de bail. Néanmoins, l'échéance des contrats fut prorogée de deux autres années par application du décret-loi n° 9 du 23 janvier 1982, converti en la loi n° 94 du 25 mars 1982 ;

Il a lieu de noter cependant, qu'en ce qui concerne les immeubles autres que ceux destinés à usage d'habitation la prorogation légale des baux en cours prévue par l'article 1 par. 9 bis de la loi du 5 avril 1985 n° 118 a été déclarée inconstitutionnelle par arrêt du 23 avril 1986 n° 108 de la Cour constitutionnelle qui 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 qu'elle 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".

Dans cet arrêt la Cour constitutionnelle a rappelé également que la prorogation légale des baux, toujours en ce qui concerne les immeubles autres que ceux à usage d'habitation, pour une durée de six mois, établie par la loi n° 118 de 1985, ne pouvait être considérée isolément mais dans le contexte de la réglementation d'ensemble des baux. La Cour s'est référée notamment à la circonstance que cette prorogation prenait le relais d'autres prorogations légales et était un prélude à de nouvelles limitations à l'autonomie contractuelle en la matière. De surcroît elle perpétuait des contrats pour lesquels le loyer, nonobstant les augmentations applicables conformément à l'indice des prix à la consommation, "n'était pas même approximativement en rapport avec la nouvelle réalité socio-économique", enfin à la circonstance que cette législation ne prévoyait la possibilité pour le bailleur de rentrer en possession de l'immeuble, qu'en cas d'extrême

nécessité.

La Cour a estimé également, en ce qui concernait les baux ci-dessus, que dans la mesure où la loi n° 118 de 1984 prévoyait une prorogation généralisée des baux en cours, sans égard aux conditions économiques comparées des bailleurs et locataire, ce qui aurait pourtant été nécessaire à des fins de justice sociale, elle contrevient au principe de l'égalité des citoyens devant la loi, reconnu par l'article 3 de la Constitution.

- la prorogation, la suspension ou l'échelonnement de l'exécution forcée de toutes les décisions judiciaires ordonnant aux locataires de libérer les lieux (ordinanze di sfratto). Un résumé de la législation pertinente est annexé au rapport.

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

GRIEF

Le requérant se plaint d'une atteinte injustifiée à son droit de propriété. Il allègue la violation de l'article 1 du Protocole N° 1. Dans sa requête introductive, le requérant n'a pas invoqué l'article 6 par. 1 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

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

Le 10 janvier 1992, la Commission a porté la requête à la connaissance du Gouvernement italien.

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

Le requérant y a répondu le 30 juin 1992.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint d'une atteinte injustifiée à son droit de propriété. Il allègue la violation de l'article 1 du Protocole additionnel (P1-1).

Aux termes de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) :

"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."

Le Gouvernement estime que la situation litigieuse doit être examinée à la lumière de l'alinéa 2 de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1-2) qui reconnaît que "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...".

Il a indiqué à cet égard que les mesures litigieuses ont été adoptées pour faire face à une situation de crise des logements qui

touchait les centres urbains les plus importants.

Il a souligné que le droit au respect des biens, qui est garanti également par la Constitution italienne, peut subir des limitations lorsque celles-ci sont dictées par la nécessité d'assurer le respect d'autres droits fondamentaux comme par exemple le droit de chaque citoyen à un logement, droit qui selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne est susceptible d'une protection constitutionnelle.

C'est pourquoi il considère que les dispositions législatives attaquées, visant la prorogation légale des baux, se concilient avec le droit au respect des biens tel qu'il est garanti par l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

Quant aux dispositions régissant l'exécution des mesures d'expulsion, le Gouvernement s'est limité à expliquer quelle était la portée de la dernière loi édictée en la matière, la loi n° 61/89. Il a souligné que cette loi ne prévoyait pas une période de suspension de l'exécution des expulsions, mais réglementait les modalités applicables à l'exécution forcée des expulsions décrétées à l'échéance du contrat et déterminait les modalités d'octroi de la force publique.

Le requérant fait valoir tout d'abord que la protection du droit constitutionnel à l'habitation, évoqué par le Gouvernement italien comme constituant une limite à l'exercice du droit de propriété, ne saurait entrer en ligne de compte dans le cadre de rapports de droit privé. Dans ce cadre, en effet, un tel droit vient à disparaître à l'échéance du contrat de bail, surtout lorsque celle-ci est constatée judiciairement par une décision ayant force de chose jugée, notifiée au locataire avec la formule exécutoire. Dans un tel cas, on voit mal comment on pourrait encore parler du droit de l'occupant abusif d'habiter l'immeuble qu'il a été condamné à restituer à son propriétaire légitime.

En tous cas, le droit inviolable à l'habitation, qui est un besoin fondamental de caractère social, est un droit auquel il appartient à la collectivité - Etat - et non à l'individu de satisfaire.

Le requérant soutient que la limitation à l'exercice du droit du propriétaire, imposée en dernier lieu par la loi n° 61/89 est une atteinte intolérable aux droits du propriétaire.

Il souligne tout d'abord que la législation en question constitue une ingérence illégale du pouvoir exécutif dans l'exercice du pouvoir judiciaire.

En outre, un tel système de "réglementation", loin de réaliser un équilibre entre les intérêts opposés des propriétaires et des locataires, donne lieu à une protection a priori et outrancière du locataire, qui est considéré toujours et de toute manière comme étant la partie la plus faible et donc digne de protection. Pour ce faire, on en est venu à créer une catégorie de "titres d'exécution non exécutoires".

Le requérant se plaint également que l'échelonnement de l'exécution des expulsions locations, sur une période de trois ans, s'effectue sans prévision aucune d'un classement effectif et public des cas prioritaires. De surcroît, aucune information n'est fournie par la commission provinciale créée par la loi n° 61/89 au propriétaire qui demande l'octroi de la force publique sur les modalités et les délais selon lesquels elle sera accordée. En l'absence de toute information à ce sujet, le propriétaire, afin d'éviter la péremption des actes exécutoires, se voit dans l'obligation de payer à intervalles réguliers (30-40 jours) une multitude de déplacements de l'huissier de justice pour la notification de l'ordre d'expulsion, avec tous les frais que

ceci comporte.

Par contre, aucune activité n'est requise du locataire afin qu'il recherche une autre habitation.

Le requérant doute que les problèmes, qui sont à l'origine des risques de tension sociale évoqués par le Gouvernement pour justifier la législation en cours, puissent être résolus à travers des lois telles que les lois n° 392/78 et 61/89.

Le requérant souligne en conclusion que bien qu'il ait déclaré avoir besoin de son appartement, par actes déposés au commissariat de police le 12 novembre 1987 (conformément à la loi n° 899/86) et le 27 mai 1989 (conformément à la loi n° 61/89), il n'a pu obtenir l'exécution des décisions d'expulsion obtenues en sa faveur en mars 1983.

Il estime qu'il y a eu de ce fait violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

La Commission estime que la question de savoir si l'impossibilité pour le requérant d'entrer en possession de son appartement, a porté atteinte aux droits qui lui sont garantis par l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention, soulève des problèmes sérieux de fait et de droit qui ne sauraient être résolus au stade de la recevabilité et nécessitent un examen au fond.

2. En réponse aux observations du Gouvernement, le requérant a pour la première fois allégué que les mesures de suspension de l'exécution des expulsions conjuguées à l'impossibilité de procéder à l'exécution forcée des expulsions lorsque l'exécution était redevenue possible, portent atteinte aux droits que lui garantit l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention qui dispose que "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".

Le Gouvernement a soutenu que l'article 6 (art. 6) de la Convention n'était pas applicable à la procédure relative à l'exécution des expulsions. Il fait valoir à cet égard que cette partie de la procédure est caractérisée par l'intervention d'organes administratifs. De ce fait, le grief tiré par le requérant de la durée excessive de la procédure est incompatible avec les dispositions de la Convention. De plus, on ne saurait voir un problème de durée de la procédure là où les mesures législatives spécifiques empêchent le déroulement ou la poursuite de toute une catégorie de procédures.

Dans un tel cas, on se trouve devant le problème de la garantie de satisfaction des droits reconnus par une décision judiciaire. Pour le Gouvernement, l'examen de cette question relève de l'examen du grief tiré de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

Le requérant considère que le Gouvernement ne saurait soutenir que l'article 6 (art. 6) ne s'appliquerait pas à la procédure d'exécution en ce que cette dernière serait caractérisée en l'espèce par l'intervention d'organes administratifs.

Un tel argument reviendrait à dire que l'on a transformé une procédure judiciaire en une procédure administrative sans d'ailleurs permettre pour autant, en cette matière, l'application de la loi n° 241/90 sur la transparence de la procédure administrative. Ceci équivaldrait à un déni de justice.

De même, le requérant estime qu'il est absurde de soutenir que l'on ne se trouverait pas devant un problème de durée de l'exécution mais seulement devant le problème de la satisfaction des droits reconnus par une décision judiciaire, car ceci reviendrait à dire que

pour toute autre matière que les locations, le titre judiciaire exécutoire donne droit à l'exécution forcée alors qu'en matière de location il ne donnerait droit qu'à la possibilité d'une exécution forcée dont la réalisation concrète dépendrait d'une décision des organes administratifs prise sur la base de critères d'opportunité, sujet à de fréquents changements.

La Commission estime que la question de savoir si l'impossibilité pour le requérant d'entrer en possession de son appartement, a porté atteinte aux droits qui lui sont garantis par l'article 6 (art. 6) de la Convention, soulève des problèmes sérieux de fait et de droit qui ne sauraient être résolus au stade de la recevabilité et nécessitent un examen au fond.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DÉCLARE LA REQUÊTE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, quant aux griefs tirés par le requérant de ce qu'il a été privé de l'usage de son appartement.

Le Secrétaire de la  
Commission

(H.C. KRÜGER)

Le Président de la  
Commission

(C.A. NØRGAARD)