SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 15674/89
présentée par José Joaquim AIRES
contre le Portugal

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 28 juin 1993 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
S. TRECHSEL
A.S. GÖZÜBÜYÜK
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
Sir Basil HALL
MM. F. MARTINEZ
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
G.B. REFFI
M.A. NOWICKI
B. CONFORTI

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 28 août 1989 par José Joaquim AIRES contre le Portugal et enregistrée le 23 octobre 1989 sous le No de dossier 15674/89 ;

Vu la décision de la Commission, en date du 30 mars 1992, de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 29 juin 1992 et les observations en réponse présentées par le requérant le 8 septembre 1992 ;

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 est un ressortissant portugais né en 1950. Il est avocat et réside à Amadora (Portugal).

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

I. Le cas d'espèce

Le requérant est propriétaire de deux immeubles situés à Lisbonne. Le premier immeuble se compose de cinq appartements de trois pièces, dont trois ont été loués à usage d'habitation en mai 1966, mai 1963 et août 1970 ; les loyers de ces appartements ont été fixés respectivement à 900 escudos par mois pour les deux premiers et à 360 escudos par mois pour le troisième ().

Le deuxième immeuble se compose de trois appartements de trois pièces, dont deux ont été loués à usage d'habitation en mars 1956 et décembre 1965 ; les loyers de ces appartements ont été fixés respectivement à 315 et 800 escudos par mois.

En vertu de la législation en vigueur au Portugal en matière de contrôle des loyers, ceux-ci ont fait l'objet d'un blocage total jusqu'au 20 septembre 1985, date de l'adoption de la loi 46/85 qui a instauré un système de libre fixation de loyers, applicable aux contrats de location conclus après l'entrée en vigueur de cette loi.

A partir de cette date, le requérant a pu augmenter ses loyers, qui sont fixés pour l'année de 1992 à 3.833 escudos, 1.336 escudos et 4.913 escudos respectivement pour le premier immeuble et à 2.165 escudos et 3.537 escudos pour le deuxième immeuble.

II. Le droit interne pertinent

Le système de contrôle des loyers existe au Portugal depuis la première guerre mondiale. Ce contrôle a été mis en oeuvre par le biais d'une part des restrictions à l'augmentation des loyers et d'autre part des limitations au principe de la liberté contractuelle, telle l'impossibilité pour le bailleur de résilier le bail sauf dans certains cas limitativement prévus par la loi.

Les restrictions à l'augmentation des loyers ont commencé en 1914 et ont continué pendant les années suivantes.

La loi N° 2030 du 22 juin 1948 a institué un système d'indexation des loyers, basé sur le revenu locatif fiscal de l'appartement ("rendimento iliquido inscrito na matriz") calculé aux effets fiscaux : le loyer, après l'augmentation, ne pouvait être supérieur au douzième du revenu locatif ainsi déterminé.

L'augmentation des loyers était prévue tous les cinq ans sur la base de révisions périodiques du revenu locatif des immeubles, révision effectuée par l'administration fiscale.

Toutefois, pour les zones urbaines de Lisbonne et de Porto, une telle augmentation n'était pas possible, les loyers faisant ainsi l'objet d'un blocage total.

Ce système a été maintenu par le Code civil de 1966, l'augmentation des loyers étant toujours exclue pour les zones urbaines de Lisbonne et Porto.

Le décret-loi 445/74 du 12 septembre 1974 a introduit quelques variantes dans le système, mais ses lignes générales ont été maintenues.

Le décret-loi 148/81 du 4 juin 1981, applicable aux baux conclus après son entrée en vigueur, a institué deux modalités de contrat de bail :

- un système de loyer librement négocié ("renda livre") excluant toute possibilité d'augmentation ultérieure ;

- un système de loyer "conditionné" ("renda condicionada") calculé notamment en fonction de la surface de l'appartement. Le loyer, dans ce cas, pouvait être augmenté annuellement sur la base de coefficients établis par le Gouvernement.

Ce n'est que par la mise en oeuvre de la loi 46/85 du 20 septembre 1985 que l'augmentation des loyers est devenue possible. Les deux systèmes institués par le décret-loi 148/81 sont maintenus,

mais l'augmentation annuelle s'étend, dans des circonstances déterminées, à tous les contrats, y compris ceux antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi de 1985.

Pour les contrats conclus antérieurement au 1er janvier 1980, la loi a introduit un système d'augmentation exceptionnelle à appliquer d'une façon progressive. Pour les contrats conclus postérieurement à cette date, aucune augmentation exceptionnelle n'était possible, les loyers n'étant soumis qu'à l'augmentation annuelle.

Les loyers sont soumis à présent à la réglementation établie par le décret-loi 321-B/90 du 15 octobre 1990 qui n'a pas changé le système d'augmentation des loyers. Cette loi contient en outre un certain nombre de dispositions qui restreignent les droits des propriétaire vis-à-vis des locataires, telle l'impossibilité pour le bailleur de résilier le bail sauf dans certains cas limitativement prévus par la loi. Même le décès du locataire n'entraîne pas la résiliation du bail, dans la mesure où diverses personnes sont habilitées à lui succéder dans cette relation contractuelle.

Par ailleurs, sont à la charge du propriétaire tous les travaux visant l'entretien normal de l'immeuble, ainsi que ceux visant à réparer des dégâts importants causés par des défauts de construction ou des événements de force majeure. Sont également à la charge du propriétaire les travaux dont l'exécution est ordonnée par l'administration municipale ; ce dernier cas peut donner lieu à l'augmentation du loyer.

GRIEFS

Le requérant allègue la violation de l'article 1er du Protocole N° 1 ainsi que de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1er du Protocole N° 1.

Il se plaint d'une atteinte au droit au respect de ses biens, dont la valeur vénale a considérablement diminué suite à la législation en vigueur sur les loyers dont la conséquence a été un blocage des loyers pendant environ quarante ans. Il considère qu'il en résulte une expropriation sans indemnisation, en violation de l'article 1er du Protocole N° 1.

Le requérant se plaint en outre d'une discrimination au regard d'autres catégories de propriétaires qui perçoivent des loyers considérablement plus élevés pour un appartement analogue du seul fait qu'ils ont conclu des baux à des dates plus récentes sous l'empire d'une législation plus libérale.

Il considère qu'aucune mesure de protection de l'intérêt général ne saurait justifier cette discrimination, ce qui constituerait une atteinte aux dispositions de l'article 14 de la Convention en combinaison avec l'article 1er du Protocole N° 1.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 28 août 1989 et enregistrée le 23 octobre 1989.

Le 30 mars 1992, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement portugais et de l'inviter à présenter par écrit des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Le Gouvernement défendeur a présenté ses observations le 29 juin 1992, après une prorogation du délai qui lui était imparti à cet effet.

Le requérant a présenté ses observations en réponse le 8 septembre 1992.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint d'abord d'une violation de l'article 1er du Protocole N° 1 (P1-1) qui est 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 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 excipe d'emblée de l'incompatibilité ratione materiae, du non-épuisement des voies de recours internes et, à titre subsidiaire, du non-respect du délai de six mois.

Le Gouvernement prétend que la Commission n'est pas compétente pour examiner in abstracto la compatibilité d'une législation avec les dispositions de la Convention.

La Commission note qu'à cet égard, il se pose en réalité la question de savoir si le requérant peut être considéré comme "victime" d'une violation au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention. En effet, selon la jurisprudence constante de la Commission, seul peut se prétendre victime d'une violation de la Convention celui qui est capable de montrer qu'il est personnellement affecté par l'application de la loi qu'il critique (cf. No 7045/75, déc. 10.12.76, D.R. 7 p. 87).

En l'espèce, le requérant est, de par sa qualité de propriétaire, personnellement affecté par l'application de la législation de blocage des loyers, en particulier du système introduit par la loi 46/85 du 20 septembre 1985. Il s'ensuit que cette exception soulevée par le Gouvernement ne saurait être retenue.

Le Gouvernement indique ensuite deux voies de recours internes qui, selon lui, étaient susceptibles de porter remède à la situation dénoncée. Le requérant aurait pu, d'une part, introduire une action judiciaire devant les juridictions civiles soit en constatation de droit, soit en demandant la résolution des contrats de location. Il aurait pu, d'autre part, exercer son droit de pétition devant le médiateur de justice (Provedor de Justiça) ou le Procureur général de la République, demandant à ces derniers de saisir le tribunal constitutionnel d'une demande en appréciation de la constitutionnalité de la législation en cause.

Le requérant conteste l'efficacité de ces voies de droit. D'après lui, une action judiciaire serait téméraire, au vu de l'état actuel du droit portugais. D'autre part, une demande en résolution des contrats de location serait vouée à l'échec, compte tenu des termes de la loi sur les loyers qui énumèrent limitativement les causes de résolution. En ce qui concerne l'exercice du droit de pétition devant le médiateur de justice ou le Procureur général de la République, ces recours ne sauraient être tenus pour efficaces, compte tenu du fait que ni l'un ni l'autre ne sont liés par une telle demande.

La Commission rappelle qu'aux termes de l'article 26 (art. 26) de la Convention, un requérant est tenu de faire un "usage normal" des recours "vraisemblablement efficaces et suffisants" pour porter remède à ses griefs (voir, par exemple, No 11208/84, déc. 4.3.86, D.R. 46 p. 182). Il est en outre constant que c'est à l'Etat qu'il appartient

d'établir l'existence de recours efficaces et suffisants (voir Cour Eur. D.H., arrêt Deweer du 27 février 1980, série A N° 35, par. 26).

Toutefois, la Commission n'estime pas nécessaire d'analyser cette question puisque la requête doit en tout état de cause être déclarée irrecevable pour les motifs exposés ci-après.

Enfin, le Gouvernement soulève à titre subsidiaire une exception tirée du non-respect du délai de six mois tel que prévu par l'article 26 (art. 26) de la Convention. Selon lui et dans l'hypothèse où l'on admettrait que le requérant n'avait pas de recours à épuiser, la requête est tardive car le point de départ du délai de six mois est en pareil cas la date d'entrée en vigueur de la loi 46/85 du 23 septembre 1985.

Le requérant souligne qu'il s'agit en l'occurrence d'une situation continue et que dès lors l'article 26 (art. 26) ne trouve pas à s'appliquer.

La Commission relève que, selon sa jurisprudence constante, la "décision interne définitive" aux fins d'application de la règle des six mois doit normalement être considérée comme la date des actes ou décisions incriminées lorsqu'il n'existe pas de recours interne pour exposer le grief (voir No 8206/78, déc. 10.7.81, D.R. 25 p. 147). La Commission rappelle en outre que la règle des six mois énoncée dans cette disposition ne s'applique pas à un grief concernant une situation continue (voir No 6852/76, déc. 5.12.78, D.R. 15 p. 14).

En l'espèce, la Commission note que les effets du blocage des loyers sur la situation personnelle du requérant, en tant que propriétaire, s'accumulent dans le temps et ne résultent pas d'une loi en particulier. En outre, le système d'augmentation des loyers introduit par la loi 46/85, sur lequel se fonde le requérant pour alléguer une violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1er du Protocole No 1 (art. 14+P1-1), s'applique lui aussi progressivement, sans que l'on puisse dire que c'est bien la loi en cause qui aurait créé une éventuelle situation discriminatoire entre certaines catégories de propriétaires, mais plutôt sa mise en oeuvre progressive.

Au vu de ce qui précède, force est de constater qu'il s'agit en l'espèce d'une situation continue et que dès lors la règle des six mois ne trouve pas à s'appliquer. Il s'ensuit que l'exception soulevée par le Gouvernement à cet égard ne saurait non plus être retenue.

La Commission est à présent appelée à examiner le bien-fondé de ce grief.

Le Gouvernement prétend qu'il n'y a aucune apparence de violation de l'article 1er du Protocole N° 1 (P1-1).

La Commission rappelle d'abord que l'article 1er du Protocole N° 1 (P1-1) comporte trois normes distinctes. La première, d'ordre général, énonce le principe du respect de la propriété ; elle s'exprime dans la première phrase du premier alinéa. La deuxième vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; elle figure dans la seconde phrase du même alinéa. Quant à la troisième, elle reconnaît aux Etats 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 ; elle ressort du deuxième alinéa (voir Cour Eur.D.H., arrêt Sporrong et Lönnroth du 23 septembre 1982, série A N° 52, p. 24, par. 61 ; arrêt James et autres du 21 février 1986, série A N° 98, p. 29, par. 37).

Dans la présente affaire, la Commission considère que les mesures sur le contrôle des loyers incriminés par le requérant doivent être assimilées à une réglementation de l'usage des biens, qui relève du second alinéa de l'article 1er du Protocole N° 1 (P1-1) (voir Cour Eur.

D.H., arrêt Mellacher et autres du 19 décembre 1989, série A N° 169, p. 24, par. 42 et ss.).

Pour la Commission, il y a lieu de se référer aux considérations introductives élaborées par la Cour dans l'arrêt Mellacher précité (ibidem, p. 25, par. 45). Après avoir rappelé que 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, la Cour a indiqué que

> "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)."

A la lumière des principes ainsi établis, la Commission doit étudier si dans la présente affaire l'impossibilité d'augmentation des loyers et ses conséquences sur les droits d'une certaine catégorie de propriétaires poursuivent un objectif "d'intérêt général", qui n'est pas manifestement dépourvu de base raisonnable, et si elles sont proportionnées au but poursuivi et peuvent donc être "jugées nécessaires".

Quant à la question de savoir si elles poursuivent un objectif "d'intérêt général", la Commission rappelle que les autorités nationales jouissent d'une large marge d'appréciation dans la détermination dudit "intérêt".

La Commission note que la situation du marché immobilier au Portugal de l'après-guerre a conduit à une crise aiguë des logements. Il était donc légitime que le législateur adopte des mesures adéquates de régulation du marché pour répondre, au mieux, au besoin social en matière de logement. Elle estime que l'ingérence dans les droits contractuels des propriétaires ne saurait, d'emblée, être tenue pour excessive. Cette ingérence s'est prolongée jusqu'à l'année 1985, quand la situation économique et sociale a permis une libéralisation de la réglementation.

En conclusion, la Commission constate que le but poursuivi par le législateur portugais en adoptant les mesures dénoncées par le requérant, à savoir la protection sociale des locataires, était légitime et a tenu compte de la nécessité de ménager un juste équilibre entre les intérêts généraux de la communauté et le droit de propriété des propriétaires en général et du requérant en particulier.

Elle estime que l'on ne saurait tenir ces mesures pour inappropriées ou disproportionnées. Dès lors, les exigences du second alinéa de l'article 1er du Protocole N° 1 (P1-1) n'ont pas été méconnues.

Il s'ensuit que, sur ce point, la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant se plaint également d'avoir fait l'objet d'une discrimination contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1er du Protocole No 1 (art. 14+P1-1), au regard d'autres catégories de propriétaires qui perçoivent des loyers considérablement plus élevés du simple fait d'avoir conclu des baux à des dates plus récentes, dans le cadre d'une législation plus libérale.

L'article 14 (art. 14) est ainsi libellé :

"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."

Le Gouvernement nie l'existence d'un quelconque traitement discriminatoire. Il souligne que la législation sur les loyers s'applique à toutes les catégories de propriétaires sans distinction. D'après le Gouvernement, le requérant confond les conséquences liées à l'évolution de la situation socio-économique avec les différents cadres légaux de réglementation des baux qui se sont succédés.

La Commission rappelle les principes énoncés par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire linguistique belge (Cour Eur. D.H., arrêt du 9 février 1967 en l'affaire "linguistique belge", série A N° 5) où il est précisé qu'une différence de traitement doit avoir une justification objective et raisonnable et qu'il doit exister un rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

La Commission admet qu'en l'espèce il existe une différence de traitement entre le requérant et d'autres catégories de propriétaires qui perçoivent des loyers plus élevés pour un appartement analogue du seul fait qu'ils ont conclu des baux à des dates plus récentes.

Toutefois, elle constate que cette différence de traitement, conséquence des mesures prises par l'Etat dans le domaine du logement, a pour but de protéger les locataires les plus anciens qui formaient au moment de l'adoption de la loi de 1985 la catégorie de locataires la plus importante, et d'éviter par là une hausse brutale des loyers qui aurait eu des conséquences néfastes au plan social. Elle ménage également une transition vers un système de libre fixation des prix. De l'avis de la Commission, le but en est légitime, l'ingérence de l'Etat ne revêt pas un caractère disproportionné et les moyens employés sont pertinents et raisonnables par rapport au but visé.

La Commission estime dès lors que la différence de traitement qu'allègue le requérant ne saurait constituer un traitement discriminatoire en violation de l'article 14 (art. 14) de la Convention lu en combinaison avec l'article 1er du Protocole N° 1 (art. 14+P1-1).

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

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE

Le Secrétaire de la Commission	Le Président de la Commission
(H.C. KRÜGER)	(C.A. NØRGAARD)