SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 20177/92
présentée par Carla ALDINI
contre l'Italie

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Première Chambre), siégeant en chambre du conseil le 27 juin 1996 en présence de

M. C.L. ROZAKIS, Président
Mme J. LIDDY
MM. E. BUSUTTIL
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
G.B. REFFI
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN
K. HERNDL

Mme M.F. BUQUICCHIO, Secrétaire de la Chambre

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

Vu la requête introduite le 14 avril 1992 par Carla ALDINI contre l'Italie et enregistrée le 17 juin 1992 sous le N° de dossier 20177/92;

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

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 29 juin 1993 et les observations en réponse présentées par la requérante le 27 juillet 1993 ;

Vu les commentaires à la lumière des arrêts Scollo et Spadea et Scalabrino présentés par le Gouvernement le 3 avril 1996 et par la requérante le 11 avril 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

A. Circonstances particulières de l'affaire

La requérante est une ressortissante italienne née en 1964 et résidant à Livorno.

Devant la Commission, elle est représentée par Maître Gianluigi Longo, avocat au barreau de Rome.

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

La requérante est propriétaire d'un appartement sis à Rome, qu'elle avait loué à A.P. en date du 1er avril 1986.

Par acte notifié le 16 avril 1988, la requérante somma le

locataire de quitter l'appartement à l'échéance du bail, à savoir le 31 mars 1990. En même temps, la requérante assigna le locataire à comparaître devant le juge d'instance ("pretore") de Rome en vue d'obtenir l'homologation de la sommation.

A l'audience devant le juge d'instance de Rome du 30 septembre 1988, le locataire fit opposition. L'affaire fut ajournée au 28 octobre 1988.

Par décision du 28 octobre 1988, le juge d'instance de Rome déclara le bail échu au 31 mars 1990, ordonna la libération des lieux à cette même date et fixa l'exécution de l'expulsion au 31 décembre 1990.

Néanmoins, le 31 décembre 1990, A. P. ne s'exécuta pas.

Par acte notifié le 15 janvier 1991, la requérante engagea la procédure d'exécution forcée de l'expulsion. Elle somma A.P. 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, la requérante s'adressa à un huissier de justice près la cour d'appel de Rome qui, par acte notifié le 18 février 1991, informa A. P. que l'exécution forcée aurait lieu le 15 mars 1991.

Cependant à cette date l'huissier de justice se heurta au refus du locataire de quitter l'appartement.

Entre-temps, la requérante avait décidé de se marier. Le 11 avril 1991, elle publia les bans à la mairie de Rome.

Le 7 mai 1991, l'huissier de justice se rendit sur le lieux ; il se heurta au refus du locataire de quitter l'appartement.

Par acte authentique du 28 mai 1991, notifié au locataire et communiqué à la commission préfectorale de Rome, la requérante déclara solennellement se trouver dans la nécessité de récupérer son appartement afin d'y habiter avec son futur époux. Son cas étant prioritaire selon la loi, elle demandait d'urgence l'octroi de l'assistance de la force publique en vue d'expulser son locataire.

Cette déclaration n'eut pas de suite.

Le 27 juin 1992, la requérante se maria et s'installa avec son époux dans l'appartement de ses parents.

Il ressort du dossier qu'entre fin mai 1991 et mars 1993, l'huissier de justice se rendit encore sept fois sur les lieux sans pouvoir procéder à l'expulsion, le locataire refusant de libérer l'appartement et l'assistance de la force publique n'ayant pas été fournie.

Le 8 mars 1993, le locataire quitta spontanément les lieux.

B. Eléments de droit interne pertinent

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 soit le bail (contrôle des loyers ainsi que prorogation légale de tous les baux en cours) soit l'exécution forcée des expulsions des locataires (suspension ou échelonnement de l'exécution forcée).

a) mesures concernant les baux en cours

La loi n° 392 du 27 juillet 1978 établit, d'une part, le contrôle

des loyers et, d'autre part, la prorogation légale de tous les baux en cours, sauf cas exceptionnels prévus par son article 59, jusqu'au 31 décembre 1982, 30 juin 1983 ou 31 décembre 1983 selon les dates de stipulation des contrats de bail.

b) mesures en matière d'exécution forcée

Une première suspension des exécutions forcées des décisions ordonnant l'expulsion des locataires fut mise en place par le décret-loi n° 795 du 1er décembre 1984. Ses dispositions furent reprises par le décret-loi n° 12 du 7 février 1985, converti en la loi n° 118 du 5 avril 1985. Elle concernaient la période du 1er décembre 1984 au 30 juin 1985. Par ailleurs, ces textes prévoyaient l'échelonnement de l'exécution forcée des mesures d'expulsion, aux 1er juillet 1985, 30 septembre 1985, 30 novembre 1985 ou 31 janvier 1986 suivant la date à laquelle le jugement constatant la fin du bail était devenu exécutif.

L'article 1 par. 3 de la loi n° 118, prévoyait qu'une telle suspension ne s'appliquait pas lorsque la libération des lieux avait été ordonnée en raison des retards de paiement des loyers, ni dans les cas prévus à l'article 59, premier alinéa, numéros 1, 2, 7, 8, de la loi n° 392 du 27 juillet 1978 et à l'article 3, premier alinéa, numéros 1, 2, 4, 5, du décret-loi n° 629 du 15 décembre 1979, converti en la loi n° 25 du 15 février 1980 .

Une deuxième suspension fut mise en place par le décret-loi n° 708 du 29 octobre 1986, converti en la loi n° 899 du 23 décembre 1986.

Elle concernait la période du 29 octobre 1986 au 31 mars 1987 et prévoyait les mêmes exceptions que les dispositions précédentes.

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

La loi n° 899 du 23 décembre 1986 établit également qu'il appartenait au préfet de déterminer les critères à suivre pour accorder le concours de la force publique en vue de procéder à l'exécution forcée dans le cas de locataires récalcitrants sur avis d'une commission comprenant également les représentants des locataires et propriétaires.

Le paragraphe 5 bis de l'article 3 de la loi n° 899 du 23 décembre 1986 prévoyait également que l'exécution forcée des expulsions était en tout cas suspendue jusqu'au 31 décembre 1987 à l'égard des locataires ayant droit à l'attribution d'un logement social.

Une troisième suspension fut mise en place par le décret-loi n° 26 du 8 février 1988, converti en la loi n° 108 du 8 avril 1988. Elle concernait la période du 8 février 1988 au 30 septembre 1988 tout d'abord, puis de cette dernière date au 31 décembre 1988.

Une quatrième suspension fut mise en place par le décret-loi n° 551 du 30 décembre 1988, converti en la loi n° 61 du 21 février 1989, jusqu'au 30 avril 1989. Dans les régions touchées par des calamités naturelles la suspension des exécutions forcées allait jusqu'au 31 décembre 1989.

Cette loi prévoyait également l'échelonnement de l'octroi du concours de la force publique pour l'exécution des expulsions sur une période de quarante-huit mois, à compter du 1er janvier 1990, et créait une commission préfectorale chargée de fixer les priorités dans l'octroi du concours de la force publique. Parmi les cas prioritaires figurait celui où le bailleur se trouvait dans le besoin urgent de

disposer de son appartement comme habitation pour lui-même, son conjoint, ses enfants ou ses parents. Pour que son cas fût traité en priorité, le bailleur devait rendre une déclaration solennelle.

L'application du système de l'échelonnement de l'octroi de l'assistance de la force publique a été prorogée par une série de décrets-loi. Le décret-loi du 23 décembre 1995 a prorogé le délai jusqu'au 29 février 1996.

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

GRIEFS

La requérante se plaint de l'impossibilité prolongée de récupérer son appartement en raison de la législation d'urgence en matière d'expulsions de locataires ainsi que de la durée de la procédure d'expulsion. Elle invoque les articles 6 par. 1 et 13 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 14 avril 1992 et enregistrée le 17 juin 1992.

Le 5 avril 1993, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à présenter ses observations sur sa recevabilité et son bien-fondé. Elle a également décidé de renvoyer l'examen de la requête à la Première Chambre.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 29 juin 1993.

La requérante y a répondu le 27 juillet 1993.

Par la suite, la Commission a décidé de suspendre l'examen de la requête en attendant que la Cour se prononce dans les affaires Scollo et Spadea et Scalabrino.

Le 12 mars 1996, le Secrétariat de la Commission a repris contact avec les parties, leur demandant de présenter des commentaires à la lumières des arrêts rendus par la Cour le 28 septembre 1995 dans les deux affaires précitées.

Le Gouvernement a présenté ses commentaires le 3 avril 1996 ; la requérante les siens le 11 avril 1996.

EN DROIT

1. La requérante se plaint de l'impossibilité prolongée de récupérer son appartement en raison de la législation d'urgence en matière d'expulsions de locataires. Elle invoque les articles 6 par. 1 et 13 (art. 6-1, 13) de la Convention.

La Commission estime que ce grief doit être examiné sous l'angle de l'article 1 du Protocole No 1 (P1-1) à la Convention, qui dispose :

> "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 soulève d'emblée une exception de non épuisement des voies de recours internes, qui se base sur deux volets.

Le Gouvernement fait observer en premier lieu que la requérante n'aurait pas épuisé les voies de recours internes en ce qu'elle n'a pas saisi la Cour constitutionnelle d'une question relative à la constitutionnalité des mesures litigieuses en se référant à l'article 42 de la Constitution italienne qui reconnait et protège le droit de propriété.

En deuxième lieu, la requérante, qui se trouvait dans une situation prioritaire pour l'octroi de l'assistance de la force publique, aurait dû introduire un recours devant le tribunal administratif pour attaquer une décision de la préfecture refusant l'octroi de l'assistance de la force publique ou, en cas d'absence de décision, pour remédier à l'inertie de la préfecture.

Sur le premier point de l'exception, la requérante ne présente pas d'observations. Elle souligne que le système des suspensions et des graduations des expulsions de locataires mis en place à travers une série de décrets vide de substance la décision judiciaire reconnaissant son droit à récupérer son appartement.

Quant au deuxième point de l'exception, la requérante fait observer que le recours au tribunal administratif ne saurait être considéré comme étant un recours efficace, compte tenu de ce que les décisions de l'autorité administrative sur la graduation des expulsions sont des actes discrétionnaires et que, partant, le juge administratif ne pourrait se substituer à l'autorité administrative et attribuer une place déterminée à la requérante dans la liste des expulsions à exécuter.

La Commission rappelle tout d'abord que la règle de l'épuisement prévue par l'article 26 (art. 26) de la Convention n'impose l'exercice des recours que pour autant qu'il en existe qui soient accessibles aux intéressés et adéquats, c'est-à-dire de nature à porter remède à leurs griefs. D'autre part, il incombe au Gouvernement qui soulève l'exception d'indiquer les moyens qui, à son avis, étaient à la disposition des intéressés et auraient dû être utilisés par eux jusqu'à épuisement (cf. Cour eur. D.H., arrêt De Wilde, Ooms et Versyp du 18 juin 1971, série A n° 12, p. 33, par. 60).

S'agissant du recours devant la Cour constitutionnelle, la Commission rappelle qu'un individu ne jouit pas d'un accès direct à la Cour constitutionnelle italienne pour demander le contrôle de la constitutionnalité d'une loi, de sorte qu'il ne dispose pas en la matière d'un recours dont l'article 26 (art. 26) de la Convention exige l'exercice (v. Cour eur. D. H., arrêt Padovani c/Italie du 26 février 1993, série A n° 257-B, p. 19, par. 20).

Il s'ensuit que le premier volet de l'exception soulevée par le Gouvernement défendeur ne saurait être retenu.

S'agissant du recours que la requérante aurait pu introduire devant le juge administratif, la Commission constate que le Gouvernement n'a pas fourni de précédents et n'a pas démontré qu'un tel recours est efficace, dans la mesure où les autorités administratives chargées de la graduation des expulsions et de l'octroi de l'assistance de la force publique jouissent d'un pouvoir discrétionnaire très large (v. Cour eur. D. H., arrêt De Jong, Baljet et Van der Brink du 22 mai 1984, série A n° 77, par. 39, p. 19).

Par conséquent, la Commission estime que le deuxième volet de l'exception soulevée par le Gouvernement défendeur ne saurait être

retenu.

Sur le fond, le Gouvernement fait observer que la situation litigieuse doit être examinée sous l'angle de l'alinéa 2 par. 2 de l'article 1 du Protocole No 1 (P1-1). Il ne conteste pas que l'application des mesures législatives constitue une ingérence dans le droit au respect des biens de la requérante. Cependant, à la lumière du deuxième volet de l'exception de non épuisement qu'il soulève (v. supra), le Gouvernement considère que cette ingérence a pris fin le 31 décembre 1989, date à laquelle se termina la dernière période de suspension des exécutions forcées et débuta la période de l'échelonnement des expulsions.

Le Gouvernement observe que les mesures législatives en cause poursuivaient une finalité d'intérêt général dans la protection des locataires, compte tenu de la situation de crise de logements touchant les centres urbains les plus importants et de la difficulté de reloger de manière adéquate les locataires aux ressources modestes tombant sous le coup d'une mesure d'expulsion. Le Gouvernement fait ensuite observer que de nombreux contrats de bail venaient à échéance dans les années 1982-1983 ; l'exécution forcée simultanée de tous ces baux aurait provoqué de fortes tensions sociales. Les mesures en cause tendaient donc à protéger l'ordre public. Le Gouvernement observe ensuite que l'échelonnement de l'octroi de l'assistance de la force publique s'est avéré nécessaire vu l'impossibilité de garantir en même temps et à chacun une telle assistance. Le Gouvernement fait enfin observer que les dispositions d'urgence visant la suspension ou l'échelonnement des exécutions forcées prévoyaient des exceptions en vertu desquelles, notamment, les propriétaires qui avaient un besoin urgent de récupérer leurs immeubles pouvaient obtenir l'exécution des expulsions avec l'assistance de la force publique.

La requérante observe que l'ingérence dans son droit au respect de ses biens a pris fin le 8 mars 1993, date à laquelle le locataire quitta spontanément les lieux. La requérante conteste ensuite la légitimité du but des lois en cause. En substance, l'absence d'une politique efficace de l'Etat en manière de logement l'aurait privée de son droit de disposer de son appartement en privilégiant exclusivement l'intérêt du locataire.

La Commission est d'avis que, l'exception de non épuisement soulevée par le Gouvernement ne pouvant être retenue, il y a lieu de considérer que l'ingérence a continué jusqu'au 8 mars 1993, date du départ spontané du locataire.

La Commission estime que la question de savoir si l'impossibilité prolongée pour la requérante de récupérer son appartement en raison des mesures législatives d'urgence en matière d'expulsions de locataires a porté atteinte aux droits qui lui sont garantis par l'article 1 du Protocole No 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 qui nécessitent un examen au fond.

2. La requérante se plaint de la durée de la procédure d'expulsion. Elle invoque les articles 6 par. 1 et 13 (art. 6-1, 13) de la Convention.

L'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, dans ses parties pertinentes, dispose :

> "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)"

Le Gouvernement défendeur, dans ses observations du 29 juin 1993, a contesté l'applicabilité de l'article 6 (art. 6) de la Convention à

la procédure en cause. Il fait observer que la procédure relative à l'exécution de l'expulsion du locataire est caractérisée par l'intervention d'organes administratifs. De ce fait, le grief tiré par les requérants de la durée excessive de la procédure est incompatible avec les dispositions de la Convention. De plus, à partir du moment où des mesures législatives spécifiques empêchent le déroulement ou la poursuite de toute une catégorie de procédures, il ne pourrait s'agir d'un problème de durée de la procédure en raison de l'absence même d'une véritable procédure. Dès lors, il s'agirait plutôt d'une question de garantie de mise en oeuvre des droits reconnus par une décision judiciaire, domaine couvert en l'occurrence par l'article 1 du Protocole No 1 (P1-1).

La requérante, dans ses commentaires du 11 avril 1996, fait référence à l'arrêt Scollo (Cour eur. D.H., arrêt Scollo c/Italie du 28 septembre 1995, série A n° 315-C), dans lequel la Cour s'est prononcée pour l'applicabilité de l'article 6 (art. 6) au cas d'espèce. Elle fait ensuite observer que, par effet de l'application des mesures législatives en cause et de l'inertie des autorités administratives, la décision judiciaire ordonnant l'expulsion du locataire est en pratique vidée de substance.

La Commission estime que l'article 6 (art. 6) de la Convention est applicable à la procédure en cause (v. arrêt Scollo précité, par. 44) et que l'exception du Gouvernement ne saurait être retenue.

La Commission estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner ce grief sous l'angle de l'article 13 (art. 13), dont les garanties sont moins strictes que celles de l'article 6 (art. 6) de la Convention (N° 13021/87, déc. 8.9.88, D.R. 57 p. 268).

La procédure litigieuse a débuté le 16 avril 1988, date de la notification de l'assignation à comparaître devant le juge d'instance, et s'est terminée le 8 mars 1993, lorsque le locataire quitta spontanément les lieux (arrêt Scollo précité, par. 44). La durée de la procédure litigieuse s'étend donc sur presque cinq ans.

La Commission estime que la question de savoir si l'impossibilité prolongée pour la requérante de rentrer en possession de son appartement a porté atteinte aux droits qui lui sont garantis par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) 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 l'unanimité,

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés.

Le Secrétaire de la
Première Chambre

(M.F. BUQUICCHIO)

Le Président de la
Première Chambre

(C.L. ROZAKIS)