SUR LA RECEVABILITÉ
de la requête N° 20855/92
présentée par Luigi ESPOSITO
contre l'Italie

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Première Chambre), siégeant en chambre du conseil le 16 octobre 1996 en présence de

Mme J. LIDDY, Présidente
MM. M.P. PELLONPÄÄ
E. BUSUTTIL
A. WEITZEL
B. MARXER
G.B. REFFI
B. CONFORTI
N. BRATZA
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN
K. HERNDL
M. VILA AMIGÓ

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 8 janvier 1992 par Luigi ESPOSITO contre l'Italie et enregistrée le 28 octobre 1992 sous le N° de dossier 20855/92 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 7 octobre 1993 et les observations en réponse présentées par le requérant le 25 janvier 1994 ;

Vu les commentaires à la lumière des arrêts Scollo et Spadea et Scalabrino présentés par le Gouvernement le 3 avril 1996 et par le requérant le 26 avril 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, ressortissant italien né en 1929, est avocat de profession et réside à Naples.

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

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le requérant est propriétaire depuis le 20 décembre 1983 d'un appartement sis à Rome, qui avait été loué à Mme I.B. par contrat daté du 11 mars 1983.

Par acte notifié le 8 mars 1986, le requérant, qui habitait Rome dans l'appartement de son épouse mais voulait disposer d'un appartement plus grand afin d'y installer également son cabinet d'avocat, somma

Mme I.B. de quitter l'appartement à l'échéance du bail, à savoir le 1er mars 1987. En même temps, le requérant assigna Mme I.B. à comparaître devant le juge d'instance ("Pretore") de Rome en vue d'obtenir l'homologation de la sommation.

A l'audience du 17 juin 1986 devant le juge d'instance de Rome le locataire fit opposition ; le juge d'instance constata la fin du bail, ordonna la libération des lieux et fixa l'exécution de l'expulsion au 31 décembre 1987. Il remit par ailleurs l'affaire devant le tribunal de Rome, juge compétent quant à l'opposition.

La décision fut rendue exécutoire le 25 juillet 1986.

Par acte notifié le 22 décembre 1987, le requérant engagea la procédure d'exécution forcée de l'expulsion. Il somma Mme I.B. 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 26 janvier 1986, informa Mme I.B. que l'exécution forcée aurait lieu le 23 février 1988.

Entre-temps, par jugement du 16 février 1988, le tribunal de Rome rejeta l'opposition du locataire. Le jugement fut rendu exécutoire le 20 novembre 1991.

A partir du 23 février 1988, l'huissier de justice se rendit plusieurs fois sur les lieux sans pouvoir procéder à l'expulsion. Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 4 avril 1988 n° 108, l'exécution fut suspendue jusqu'au 30 avril 1989.

Le 27 juin 1989, le requérant notifia au locataire la déclaration solennelle qu'il se trouvait dans la nécessité de récupérer son appartement afin d'y habiter.

Par acte notifié le 3 décembre 1989, le requérant somma à nouveau Mme I.B. de libérer l'appartement dans les dix jours de la réception de l'acte. Par acte notifié le 27 juin 1989, l'huissier de justice informa le locataire qu'il serait procédé à l'exécution forcée en date du 27 juillet 1989.

A partir de cette date, l'huissier de justice se rendit sur les lieux vingt-trois fois à la date du 27 avril 1994 sans pouvoir expulser le locataire par faute d'assistance de la force publique.

Entre-temps, le requérant introduisit un recours extraordinaire au Président de la République contre le refus de lui accorder l'octroi de la force publique ; par décision du 27 novembre 1992, le Président de la République, se basant sur l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 30 juin 1992, constata que le requérant avait omis de provoquer préalablement un silence-refus et rejeta par conséquent le recours comme étant inadmissible.

A ce jour, le requérant n'a pas encore pu rentrer en possession de son appartement.

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).

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. Les décrets-lois n° 81/1996 et 335/1996 ont prorogé le délai respectivement au 30 juin et au 31 décembre 1996.

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

GRIEFS

Le requérant 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.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 8 janvier 1992 et enregistrée le 28 octobre 1992.

Le 5 avril 1993, la Commission a décidé, en application de l'article 48 par. 2 b) de son Règlement intérieur, de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien fondé de la requête. Elle a également décidé de renvoyer l'examen de la requête à la Première Chambre.

Le Gouvernement a présenté ses observations, après prorogation du délai, le 7 octobre 1993.

Le requérant y a répondu, aussi après prorogation du délai, le 25 janvier 1994.

Le 28 février 1995, la Commission a décidé d'ajourner 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 lumière 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 ; le requérant les siens, après prorogation du délai, le 26 avril 1996.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de l'impossibilité prolongée de récupérer son appartement en raison de la législation d'urgence en matière d'expulsions de locataires.

L'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention 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."

a) Quant à l'épuisement des voies de recours internes

Le Gouvernement soulève d'emblée une exception tirée du non épuisement des voies de recours internes, qui se base sur deux volets.

Le Gouvernement fait observer en premier lieu que le requérant, qui déclara se trouver dans une situation prioritaire pour l'octroi de l'assistance de la force publique malgré le fait qu'il voulait utiliser l'appartement comme cabinet d'avocat et non comme habitation, aurait dû introduire un recours devant le tribunal administratif, puis éventuellement devant le Conseil d'Etat pour attaquer le refus de la part du Préfet de lui octroyer l'assistance de la force publique. Au cours de la procédure devant les juridictions administratives, le requérant aurait aussi pu "indirectement et incidemment" saisir 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 tout état de cause, le Gouvernement ajoute que, même si le requérant a introduit un recours extraordinaire au Président de la République contre le non-octroi de l'assistance de la force publique, l'on ne saurait considérer qu'il a épuisé les voies de recours internes, eu égard au fait que le recours extraordinaire au Président de la République a été rejeté en raison d'un manque de formalité, le requérant n'ayant pas d'abord provoqué un silence-refus de la part du Préfet.

Le requérant s'oppose aux argumentations du Gouvernement. Quant au recours au tribunal administratif, le requérant estime que seul le juge de l'exécution est compétent à surveiller la procédure visant à l'expulsion de son locataire et il en est le seul responsable : par conséquent, un recours au juge administratif contre la décision du Préfet serait inutile. Un recours devant le tribunal administratif contre l'avis de la commission préfectorale ne serait d'ailleurs pas possible, pareil avis n'ayant aucune valeur externe à la procédure.

Une éventuelle question de légitimité constitutionnelle serait pareillement inefficace.

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 c. Belgique du 18 juin 1971, série A n° 12, p. 33, par. 60).

S'agissant du recours que le requérant 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 den Brink c. Pays-Bas du 22 mai 1984, série A n° 77, par. 39, p. 19).

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

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).

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

retenu non plus.

Quant au recours extraordinaire au Président de la République, la Commission rappelle qu'il s'agit d'une voie de recours extraordinaire, dont l'épuisement n'est pas requis pour satisfaire aux exigences de l'article 26 (art. 26) de la Convention.

b) Quant au fond

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 N° 1 (P1-1-2-2). Le Gouvernement ne conteste pas que l'application des mesures législatives constitue une ingérence dans le droit au respect des biens de la requérante ; il observe cependant 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.

Dans ses observations, le Gouvernement fait aussi observer que le requérant n'aurait pas eu droit de présenter une déclaration d'urgence, compte tenu du fait qu'il avait l'intention d'utiliser l'appartement comme cabinet d'avocat, ce qui n'est pas prévu par la loi comme un cas donnant droit à la priorité dans l'octroi de l'assistance de la force publique. La présente affaire serait dès lors tout à fait similaire à l'affaire Spadea-Scalabrino, où la Cour a décidé qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention.

Le requérant soutient par contre que la loi oblige les avocats de résider là ou ils exercent leur profession, de sorte qu'il aurait forcément dû quitter Naples et s'installer dans son appartement afin d'y avoir aussi son cabinet d'avocat.

La Commission estime que la question de savoir si l'impossibilité prolongée pour le requérant 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 questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond. Dès lors, cette partie de la requête ne saurait être déclarée manifestement mal-fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. La Commission constate en outre que cette partie de la requête ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

2. Le requérant se plaint ensuite, sous l'angle de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, de la durée de la procédure d'expulsion.

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 (...)"

a) Quant à l'applicabilité de l'article 6 (art. 6)

Le Gouvernement défendeur, dans ses observations du 1er octobre 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 le requérant de la durée excessive de la procédure serait incompatible avec les dispositions de la Convention.

Le requérant s'oppose aux argumentations du Gouvernement.

La Commission estime que, eu égard à l'objet de la procédure qui était de vider la contestation opposant le requérant à son locataire, l'article 6 (art. 6) de la Convention est applicable à la procédure en cause (cf. Cour eur. D.H., arrêt Scollo c. Italie du 28 septembre 1995, série A n° 315-C, à paraître, par. 44) et que l'exception du Gouvernement ne saurait être retenue.

b) Quant au fond

Le Gouvernement défendeur soutient qu'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 N° 1 (P1-1).

Le requérant se réfère à l'arrêt Scollo précité, et fait valoir que la durée de la procédure litigieuse est manifestement excessive.

La procédure litigieuse a débuté le 8 mars 1986, date de la notification de l'assignation à comparaître devant le juge d'instance (cf. arrêt Scollo précité, par. 44), et est toujours pendante. La durée de la procédure litigieuse est donc, à ce jour, de plus de dix ans.

La Commission estime que la question de savoir si la durée de la procédure d'expulsion de locataire a porté atteinte aux droits qui sont garantis au requérant par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, soulève des questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond. Dès lors, cette partie de la requête ne saurait être déclarée manifestement mal-fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. La Commission constate en outre que cette partie de la requête ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

Par ces motifs, la Commission, à l'unanimité,

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés.

M.F. BUQUICCHIO
Secrétaire
de la Première Chambre

J. LIDDY
Présidente
de la Première Chambre