SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 22891/93
présentée par F. C.
contre l'Italie

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Première Chambre), siégeant en chambre du conseil le 17 janvier 1997 en présence de

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

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 30 septembre 1993 par F. C. contre l'Italie et enregistrée le 8 novembre 1993 sous le N° de dossier 22891/93 ;

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

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 13 juillet 1995 et les observations en réponse présentées par le requérant le 9 octobre 1995 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

A. Circonstances particulières de l'affaire

La requérante, de nationalité italienne, est née en 1942 et réside à Naples.

Dans la procédure devant la Commission, elle est représentée par Maître Vincenzo Passarelli di Napoli, avocat à Naples.

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

La requérante est propriétaire d'un appartement sis à Naples, qu'elle avait loué à G.S.

Le 30 octobre 1981, la requérante informa le locataire de sa

volonté de ne pas renouveler le bail à son échéance, soit au 4 mai 1982, et lui demanda de libérer l'appartement à cette date. Néanmoins, à cette date, G.S. ne s'exécuta pas.

Par acte ("intimazione di sfratto per finita locazione") notifié le 6 juin 1982, la requérante intima à G.S. l'ordre de quitter l'appartement à l'échéance du bail. En même temps, la requérante assigna G.S. à comparaître le 9 juillet 1982 devant le juge d'instance ("pretore") de Naples, afin que ce dernier homologue l'injonction et fixe la date de l'expulsion.

Le locataire fit opposition ; l'affaire fut envoyée pour raisons de compétence devant le tribunal de Naples.

Par jugement du 22 octobre 1985, déposé au greffe le 7 novembre 1985, le tribunal de Naples, après avoir constaté que le locataire disposait en 1977 d'un revenu supérieur à huit millions de lires, fit droit à la demande de la requérante et, ayant constaté que le bail s'était terminé le 4 mai 1982, fixa l'exécution de l'expulsion au 10 août 1986. Le jugement, devenu définitif le 6 mars 1986, fut rendu exécutoire le 23 mars 1990.

Par acte notifié à G.S. le 27 novembre 1992, la requérante engagea la procédure d'exécution forcée de l'expulsion. Elle somma G.S. 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 Naples qui, par acte notifié le 19 janvier 1993, informa G.S. que l'exécution forcée aurait lieu le 1 février 1993.

Cependant, à cette date l' huissier se heurta au refus du locataire de quitter l'appartement. L' huissier fixa sa prochaine visite au 14 juin 1993, mais à cette date le locataire refusa à nouveau de quitter l'appartement.

Le 25 mars 1994, la requérante déclara conformément à la législation en vigueur qu'elle se trouvait dans le besoin urgent de disposer de son appartement comme habitation pour son fils, qui voulait se marier.

A partir de cette date et jusqu'au 18 mars 1996, l'huissier de justice se rendit 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, bien que sollicitée, n'ayant pas été octroyée.

La huitième tentative d'exécution de l'expulsion avait été fixée au 30 septembre 1996.

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. Elles 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

1. La requérante se plaint d'une atteinte injustifiée au droit au respect de ses biens, en raison de ce qu'elle n'a pas encore pu obtenir la disponibilité de son appartement, malgré la décision du tribunal passée en force de chose jugée, lui reconnaissant un tel droit.

Elle se plaint ensuite de l'application de la loi italienne en matière de loyers, qui a comme conséquence que le loyer qu'elle perçoit de son locataire est inférieur aux taxes et aux impôts qu'elle doit payer à l'Etat.

Dans les deux cas, elle allègue la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

2. La requérante se plaint aussi de la durée de la procédure d'expulsion (phase du fond et de l'exécution) et du fait qu'elle serait victime d'un déni de justice. Elle invoque la violation de l'article 6 de la Convention.

3. Enfin, d'après la requérante, il y aurait méconnaissance de l'article 14 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 30 septembre 1993 et enregistrée le 8 novembre 1993.

Le 17 mai 1995, 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.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 15 juillet 1995.

La requérante y a répondu le 15 octobre 1995.

Le 12 mars 1996, le Secrétariat de la Commission a demandé aux parties de présenter des commentaires à la lumières des arrêts rendus le 28 septembre 1995 par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans les affaires Scollo ainsi que Spadea et Scalabrino.

Le Gouvernement a présenté ses commentaires le 3 avril 1996 ; la requérante les siens le 30 mai 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 l'article 1 du Protocole n° 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. D'après lui, la requérante n'aurait pas épuisé les voies de recours internes en ce qu'elle n'a pas soulevé de 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. Il estime qu'elle aurait pu le faire à tout le moins, dans le contexte de la procédure d'exécution, par le biais d'un recours pour des mesures intérimaires introduit aux termes de l'article 610 du code de procédure civile.

La requérante conteste cette thèse. D'après elle les mesures qui pouvaient être prises, après l'introduction d'un recours aux termes de l'article 610 précité, ne concernaient que des questions d'ordre matériel surgies au cours de l'exécution. De ce fait, la juridiction saisie n'aurait pas été amenée à traiter d'une question importante pour la décision à prendre et, donc, n'aurait pas pu saisir la Cour constitutionnelle. D'autre part, étant confrontée à une situation de défaut d'accès à un tribunal, la requérante ne voit pas quand elle aurait pu soulever une exception de constitutionnalité.

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 un 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 devant la Cour constitutionnelle, la Commission note 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).

L'exception soulevée par le Gouvernement défendeur ne saurait dès lors être retenue.

Le Gouvernement fait également noter que la requérante n'avait pas introduit de déclaration de nécessité jusqu'au 25 mars 1994. Il en tire deux conclusions alternatives, selon que la Commission veuille prendre en considération aussi ce qui s'est passé après l'introduction de la requête ou arrêter son examen aux faits antérieurs à l'introduction de la requête.

Dans le premier cas, il estime que la requérante, qui se trouvait désormais 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 commission préfectorale refusant l'octroi de l'assistance de la force publique ou, en cas d'absence de décision, pour remédier à l'inertie de la commission préfectorale. Ne l'ayant pas fait, il n'y aurait pas épuisement des voies de recours internes.

Dans le deuxième cas, le Gouvernement vise le bien-fondé du grief et conclut que la situation de la requérante serait comparable à celle à l'origine de l'affaire Spadea e Scalabrino dans laquelle la Cour

européenne des Droits de l'Homme n'avait pas constaté de violation (Cour eur. D.H., arrêt du 28 septembre 1995, série A n° 315-C).

La Commission est de l'avis qu'elle doit prendre en considération les faits postérieurs à l'introduction de la requête dans la mesure où ils se réfèrent au grief soulevé. Il y a donc lieu de prendre en considération l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement.

La Commission constate que le Gouvernement n'a pas fourni de précédents et n'a pas démontré qu'un recours introduit devant le juge administratif 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 c. Belgique du 22 mai 1984, série A n° 77, par. 39, p. 19 ; N° 20177/92, déc. 27.6.96, non publiée).

Par conséquent, la Commission estime que cette exception soulevée par le Gouvernement défendeur ne saurait être retenue. Quant aux conséquences à tirer du fait que ce n'est qu'en 1994 la requérante a déclaré avoir besoin de l'appartement, il s'agit-là d'éléments à prendre en compte dans le cadre de l'examen du bien-fondé du grief.

Sur le fond, le Gouvernement fait observer que la situation litigieuse doit être examinée sous l'angle du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 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.

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.

Quant à la situation spécifique de la requérante, le Gouvernement se limite à citer le fait, évoqué plus haut, que jusqu'à mars 1994, celle-ci n'a pas indiqué avoir nécessité de l'appartement.

De son côté, la requérante est de l'avis que l'ingérence litigieuse a causé aux individus un sacrifice qui n'est pas proportionné au but légitime poursuivi. En outre, d'après elle, à partir de 1982 il n'y avait plus de besoin urgent pour justifier d'autres ingérences, qui seraient dues à la volonté politique de défavoriser une catégorie sociale par rapport à une autre. En plus, la durée de cette ingérence a donné lieu à une expropriation de facto illégale.

D'autre part, quant à sa situation spécifique, elle fait remarquer que rien n'a changé depuis qu'elle a fait la déclaration de nécessité.

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 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 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 qui nécessitent un examen au fond.

2. La requérante allègue également la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) à cause de l'application de la loi italienne en matière de loyers, qui a comme conséquence que le loyer qu'elle perçoit de son locataire est inférieur aux taxes et aux impôts qu'elle doit payer à l'Etat.

Le Gouvernement ne présente aucun argument.

La Commission constate qu'aux termes du second alinéa, les Etats peuvent "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 (...)".

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

3. La requérante se plaint de la durée de la procédure d'expulsion (phases du fond et de l'exécution). Elle invoque l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) de la Convention, ainsi libellé :

> "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 (...)"

La procédure litigieuse a débuté le 9 juillet 1982, date de la notification de l'assignation à comparaître devant le juge d'instance, et est encore pendante. La durée de la procédure litigieuse s'étend donc sur plus de quatorze 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.

4. En réponse aux observations du Gouvernement, la requérante a allègué qu'elle serait victime d'un déni de justice dans la mesure où elle n'arrive pas à faire exécuter la décision qui à mis fin au bail. La requérante y voit une violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

La Commission constate que la requérante a pu soumettre à un tribunal sa demande afin de récupérer son appartement et a obtenu une décision de justice, qui lui a donné gain de cause. De ce fait, ce grief ne doit pas s'analyser comme une doléance concernant un défaut d'accès à un tribunal, mais comme une doléance visant une absence d'accès effectif à un tribunal dans la mesure où la requérante n'arrive pas à faire exécuter la décision du juge.

La Commission rappelle que, en l'espèce, le droit de la requérante à obtenir l'exécution forcée de la décision du juge n'a pas été annulé, mais a été soumis à une exécution retardée.

Or cet aspect du grief est pris en compte dans le cadre de l'examen du grief tire de la durée de la procédure (paragraphe 3 ci-dessus). D'autre part, n'étant pas confrontée à une impossibilité définitive d'exécuter la décision du juge, la requérante ne peut pas se plaindre d'un déni de justice qui lui empêcherait de bénéficier à l'avenir de l'exécution de la décision du juge.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

5. En réponse aux observations du Gouvernement, la requérante a aussi invoqué l'article 14 (art. 14) de la Convention à double titre.

La requérante est de l'avis que seuls les propriétaires subissent les conséquences du régime mis en place, car la législation italienne n'a pas fait, à partir de 1978, de distinction entre locataires à faible revenus et non. De ce fait il y aurait une discrimination entre propriétaires et locataires. D'autre part, la requérante s'estime discriminée par rapport aux propriétaires qui ne sont pas soumis au contrôle des loyers. En effet, selon elle, son bien n'aurait pas, sur le marché, la même valeur qu'un appartement analogue qui n'est pas soumis au même régime de blocage des loyers.

La Commission relève que l'examen de ce grief est étroitement lié à celui du grief principal tiré d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et qu'il doit donc en suivre le sort.

Par ces motifs, la Commission,

à l'unanimité,

DECLARE RECEVABLES, tous moyens de fond réservés, les griefs tirés de la durée de la procédure d'expulsion de locataire et de la discrimination allèguée ;

à la majorité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

M.F. BUQUICCHIO
Secrétaire
de la Première Chambre

J. LIDDY
Présidente
de la Première Chambre