CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 41917/98
présentée par J. L.S.
contre l'Espagne

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section), siégeant en chambre le 27 avril 1999, en présence de

M. M. Pellonpää, *président*,
M. G. Ress,
M. A. Pastor Ridruejo,
M. L. Caflisch,
M. J. Makarczyk,
M. I. Cabral Barreto,
Mme N. Vajić, *juges*,

et de M. V. Berger, *greffier de section* ;

Vu l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 8 avril 1998 par J. L.S. contre l'Espagne et enregistrée le 26 juin 1998 sous le numéro de dossier 41917/98 ;

Vu le rapport prévu à l'article 49 du règlement de la Cour ;

Après en avoir délibéré ;

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant espagnol, né en 1953 et résidant à Pozuelo de Alarcón (Madrid). Il est militaire en situation de réserve transitoire.

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

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le 19 mai 1983, le requérant signa auprès du Patronat des maisons militaires de l'armée de terre un « document administratif d'adjudication de logement spécial » et obtint ainsi l'usage d'un logement à Madrid. Les patronats avaient été créés par décret royal du 25 février 1928 pour combler les besoins de logement adéquat du personnel militaire, susceptible de mutations fréquentes.

En 1989, le requérant demanda son transfert à la réserve transitoire en vertu de la loi 17/1989 du 17 juillet 1989, situation administrative irréversible qu'il obtint par ordre ministériel n° 421/02441/90 du 8 février 1990 du ministère de la Défense.

Le 22 janvier 1991 fut publié le décret royal 1751/1990 du 20 décembre 1990, qui créa l'Institut pour le logement des forces armées (Invifas), et supprima les patronats des maisons militaires. Son article 8 (voir, ci-dessous, « Droit interne pertinent ») prévoyait, pour certains militaires en situation de réserve transitoire, la restitution des logements militaires à l'Etat avant le 1er janvier 1992.

Le 10 novembre 1992, le directeur général de l'Invifas informa le requérant qu'il aurait dû restituer son logement avant le 1er janvier 1992. Le 16 décembre 1993, le requérant fut invité à quitter le logement dans un délai de deux mois, ordre qui serait exécuté, le cas échéant, au moyen d'une procédure d'expulsion. Suite à la procédure administrative entamée par l'Invifas à l'encontre du requérant, ce dernier fut contraint de quitter son logement par une décision du 6 février 1995 du secrétaire d'Etat à l'Administration militaire.

Le 13 juillet 1995, le requérant saisit le Tribunal supérieur de Justice de Madrid d'un recours contentieux-administratif contre la décision précitée.

Entre-temps, l'Infivas avait demandé au juge d'instruction de Madrid de contraindre le requérant à quitter son logement, dans la mesure où le Tribunal supérieur de Justice n'avait pas décrété le sursis de la décision du 6 février 1995. Par une décision du 28 décembre 1996, le juge d'instruction autorisa l'expulsion.

Le requérant présenta alors un recours devant l'*Audiencia provincial* de Madrid qui, par une décision du 27 mai 1997, infirma la décision attaquée, estimant que l'exécution de l'acte administratif décrétant l'expulsion était disproportionnée, compte tenu du fait que le recours contentieux-administratif entamé par le requérant était toujours pendant.

Le décret royal n° 219/1997 du 14 février 1997 modifia partiellement le décret de 1990, mais sans tenir toutefois compte des militaires en réserve transitoire. Il permettait toutefois, sous certaines conditions, de solliciter le report des expulsions déjà décidées, ce que le requérant fit le 29 juin 1997. Sa demande ne fut toutefois pas traitée en raison du fait qu'il avait changé de domicile.

Par un arrêt du 27 juin 1997, notifié le 9 juillet 1997, le Tribunal supérieur de Justice rejeta le recours contentieux-administratif présenté par le requérant et confirma l'ordre d'éviction de son domicile. L'arrêt rappela d'emblée que son logement lui avait été attribué en vertu de sa condition de militaire, et que les fonctionnaires au service de l'Administration sont placés dans une situation juridique objective susceptible d'être modifiée sans enfreindre le principe de légalité, une telle situation n'étant donc pas intangible par rapport au moment de l'affectation du fonctionnaire à son poste, mais régie par le principe de l'acceptation du régime du statut de fonctionnaire. Pour répondre aux allégations du requérant, le Tribunal supérieur de Justice se référa à un arrêt du Tribunal suprême du 25 avril 1995 qui précisait que la loi sur les baux urbains et les dispositions régissant les logements à loyer modéré ne s'appliquaient pas aux logements militaires et aux cessions de leur utilisation ; les prétentions du demandeur étaient donc mal fondées dans la mesure où aucun droit que le requérant aurait pu avoir antérieurement en tant que locataire n'avait été méconnu et aucune privation illégale de ses droits légitimes ne s'était produite.

Le requérant saisit alors le Tribunal constitutionnel d'un recours d'*amparo*. Par une décision du 3 novembre 1997, la haute juridiction rejeta le recours comme étant dépourvu de fondement constitutionnel. La décision précisa que la juridiction *a quo* avait donné une réponse suffisamment motivée aux demandes du requérant en relation avec l'application rétroactive du décret n° 1751/1990 (voir, ci-dessous, « droit interne pertinent »). Elle notait, par ailleurs, que l'expulsion du logement ne constitue pas une sanction au sens de l'article 9 § 3 de la Constitution et qu'en tout état de cause, l'interdiction de la rétroactivité des normes limitatives des droits figure à l'article 9 § 3 de la Constitution, qui n'est pas susceptible de recours d'*amparo*.

B. Droit interne pertinent

Constitution espagnole
Article 9 § 3

> « La Constitution garantit le principe de la légalité, la hiérarchie et la publicité des normes, la non-rétroactivité des dispositions impliquant des sanctions qui ne favorisent pas ou qui restreignent des droits individuels, la sécurité juridique, la responsabilité des pouvoirs publics et l'interdiction de toute action arbitraire de leur part. »

Décret royal n° 1751/1990 du 20 décembre 1990
Article 1

> « Le ministère de la Défense, tenant compte des nécessités de planification de la défense militaire, en vue de contribuer à rendre les forces armées opérationnelles et à faciliter la mobilité géographique de ses membres, adoptera les mesures opportunes pour couvrir les besoins de logement des membres des forces armées dérivés de leur mobilité ; (…) »

Article 8

« 4ª Ceux qui se trouvent en situation de réserve transitoire à l'entrée en vigueur du présent décret royal [le 23 janvier 1993] et qui occupent un logement militaire, pourront continuer à y habiter jusqu'à leur décès s'ils ont l'âge pour passer à la réserve, prévu par la loi 17/1989 du 19 juillet pour chaque grade, corps et poste, ou s'ils atteindront cet âge dans cinq ans ou moins.

Le restant du personnel en situation de réserve transitoire devra quitter son logement, dans tous les cas, avant le 1er janvier 1992. »

GRIEFS

Invoquant les articles 6 § 1 de la Convention et 1 du Protocole n° 1, le requérant se plaint de ce que les juridictions internes n'ont pas donné de réponse à sa prétention, à savoir si l'application rétroactive d'un décret restreignant des droits individuels est contraire au principe de légalité. Il estime par ailleurs que le fait d'avoir été privé de l'utilisation de son logement dans ces conditions constitue une expropriation.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de ce que les juridictions internes ne se sont pas prononcées sur la question de savoir si l'application rétroactive d'un décret restreignant des droits individuels est contraire au principe de légalité. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention dont la partie pertinente est ainsi libellée :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (…) par un tribunal (…) qui décidera (…) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (…) »

La Cour note que le Tribunal supérieur de Justice de Madrid rappela dans son arrêt du 27 juin 1997 que l'utilisation du logement du requérant lui fut attribuée en vertu de sa condition de militaire, et que la situation juridique des fonctionnaires au service de l'Administration était susceptible d'être modifiée sans enfreindre le principe de légalité. L'arrêt précisa en outre qu'une telle situation n'était donc pas intangible et nota que le requérant avait souscrit un « document administratif d'adjudication de logement spécial » auprès du Patronat des maisons militaires de l'armée de terre, de sorte qu'il était assujetti au droit régissant les relations entre les fonctionnaires et l'Administration et non au droit privé (voir, à ce sujet, l'arrêt Larkos c. Chypre du 18 février 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999, p. …, § 30). Par ailleurs, dans sa décision du 3 novembre 1997 rendue en *amparo*, le Tribunal constitutionnel estima que la juridiction *a quo* avait donné une réponse suffisamment motivée aux demandes du requérant en relation avec l'application rétroactive du décret n° 1751/1990, et nota par ailleurs que l'éviction du logement ne constituait pas, comme le requérant le prétendait, une sanction au sens de l'article 9 § 3 de la Constitution, qui n'interdit que la rétroactivité des dispositions ayant ce caractère de sanction.

Au vu de ce qui précède, et comme cela a été constaté par le Tribunal constitutionnel, la Cour note que la cause du requérant a été examinée dans le cadre d'une procédure contradictoire par des organes administratifs et judiciaires qui ont fondé en droit leurs décisions. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 19 de la Convention elle a pour tâche

d'assurer le respect des engagements résultant de la Convention pour les Parties contractantes. Elle rappelle qu'elle n'est pas compétente pour se prononcer sur la question de savoir si l'interprétation ou l'application des dispositions du droit interne était correcte ou non, une telle interprétation relevant exclusivement des juridictions internes. Elle constate que les tribunaux internes ont rendu leurs décisions en se fondant sur la législation en vigueur et considère, à cet égard, qu'il n'apparaît pas que les juridictions espagnoles aient fait montre d'arbitraire dans l'interprétation des dispositions légales applicables en l'espèce. Elle note qu'aux différents stades de la procédure, le requérant a pu présenter les arguments qu'il jugeait pertinents pour la défense de sa cause. Le fait qu'il n'a pas obtenu gain de cause ne saurait suffire en soi à conclure à une violation du principe de non-rétroactivité et, par conséquent, de la disposition invoquée de la Convention. Rien dans le dossier ne permet en effet de déceler une quelconque apparence de violation par les juridictions espagnoles du droit à un procès équitable, tel que reconnu à l'article 6 § 1 de la Convention.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée, conformément à l'article 35 § 3 de la Convention.

2. Le requérant estime que la privation d'utilisation du logement qu'il s'était vu attribuer constitue une expropriation de fait, et invoque l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, dont la partie pertinente 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. (…) »

La Cour estime qu'on ne saurait considérer comme un droit de propriété la simple attente du requérant que la réglementation relative à l'utilisation des logements militaires ne soit pas modifiée. Elle note que le requérant s'est vu accorder l'utilisation du logement « en sa qualité de militaire », et à un prix très avantageux par rapport aux loyers privés. Il n'a pas signé de bail (voir, *a contrario*, l'arrêt Larkos, précité), mais un « document administratif d'adjudication de logement spécial » auprès du Patronat des maisons militaires, et n'a même pas prétendu que l'utilisation de son logement pouvait s'assimiler à un contrat de droit privé. La Cour relève que cette politique d'octroi de ces logements était fondée sur la difficulté et la nécessité pour les militaires de trouver des logements adéquats lors de leurs fréquentes mutations professionnelles. Elle rappelle que le droit d'habiter dans une résidence déterminée, dont on n'est pas propriétaire, ne constitue pas un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention (cf. n° 19217/91, déc. 12.1.1994, D.R. 76, p. 76). Par ailleurs, autoriser un « utilisateur » tel que le requérant, qui n'a même pas la qualité de locataire, à se maintenir indéfiniment dans un logement appartenant à l'Etat mettrait obstacle à l'exercice du devoir pour les autorités d'administrer les biens de l'Etat conformément aux exigences de la Constitution et des lois.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, au sens de son article 35 § 3.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité, / à la majorité,

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.

Vincent Berger
Greffier

Matti Pellonpää
Président