SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 21463/93
présentée par Fulvio LUNARI
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 10 février 1993 par Fulvio LUNARI contre l'Italie et enregistrée le 4 mars 1993 sous le N° de dossier 21463/93 ;

Vu les rapports prévus 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 le requérant les 21 juillet 1993 et 17 février 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 14 mai 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le requérant est un ressortissant italien, né en 1936 et résidant à Rome ; il est avocat de profession.

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

Le requérant est propriétaire d'un appartement sis à Pescara, qu'il avait loué à W.A. à partir du 6 juillet 1983.

Le 30 mai 1987, l'épouse du locataire, L.C., informa le requérant que, suite à leur séparation de corps, elle avait succédé à son mari

dans le bail ; elle disposait d'un revenu mensuel de 577 000 lires.

Par lettre recommandée du 3 septembre 1987, le requérant demanda à L.C. de quitter l'appartement, le bail ayant échu le 30 juin 1987.

Par acte notifié le 24 septembre 1987, le requérant somma L.C. de quitter l'appartement et l'assigna en même temps à comparaître devant le juge d'instance ("pretore") de Pescara à l'audience du 9 octobre 1987 en vue d'obtenir l'homologation de la sommation.

A l'audience du 9 octobre 1987, le juge d'instance de Pescara homologua la sommation et ordonna la libération des lieux ; il fixa l'exécution de l'expulsion au 9 octobre 1988. Le décision fut rendue exécutoire le 10 octobre 1987, et fut notifiée à la locataire le 4 novembre 1987.

Néanmoins, le 9 octobre 1988, L.C. ne s'exécuta pas.

Par acte notifié le 3 août 1989, le requérant engagea la procédure d'exécution forcée de l'expulsion. Il somma L.C. 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 qui, par acte notifié le 14 septembre 1989, informa L.C. que l'exécution forcée aurait lieu le 11 octobre 1989.

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

Le 7 mai 1991, l'huissier de justice se rendit sur les lieux ; il se heurta au refus du locataire de quitter l'appartement. Entre cette date et le 21 avril 1993 l'huissier de justice se rendit encore dix-neuf fois sur les lieux sans pouvoir procéder à l'expulsion, la locataire refusant de libérer l'appartement et l'assistance de la force publique n'ayant pas été fournie.

Le 14 décembre 1991, le requérant s'adressa au juge d'instance de Pescara aux termes de l'article 2 du décret-loi n° 551/88 converti en la loi 61/89 afin que celui-ci, constaté le non-paiement de la part de la locataire des loyers ainsi que de sa quote-part des charges de la copropriété, déclare la suspension de l'exécution forcée de l'expulsion non applicable au cas d'espèce.

Le 20 décembre 1991, la locataire se constitua dans la procédure et contesta les allégations du requérant.

Le 6 novembre 1992, le juge d'instance de Pescara fit droit à la demande du syndic de la copropriété dont faisait partie l'appartement du requérant, d'enjoindre au requérant d'acquitter sa quote-part des charges de la copropriété, ainsi que celle due par la locataire (pour un total de 1 406 500 lires italiennes soit environ 4 600 FF).

Le 12 décembre 1992, le requérant somma le préfet de police auquel il avait déjà adressé une réclamation le 12 octobre sans obtenir de résultat, de fournir à l'huissier de justice l'assistance de la force publique.

Une audience eut lieu devant le juge d'instance de Pescara le 2 mars 1993. Par décision du 17 avril 1993, le juge fit droit à la demande du requérant et déclara que la suspension de l'exécution n'était pas applicable à son cas.

Le 2 juillet 1993, l'huissier de justice se rendit sur les lieux assisté de la force publique ; à cette date la locataire quitta spontanément l'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).

Quant aux 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. Ces 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.

Aux termes de l'article 2 para. 1 let. c) du décret-loi 551/1988, la suspension de l'exécution n'était pas applicable au cas où le

locataire est en retard dans le paiement de loyers ou charges de copropriété pour un montant global équivalent à deux loyers.

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.

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. Il invoque les articles 1 du Protocole n° 1 et 6 par. 1 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 17 février 1993 et enregistrée le 4 mars 1993.

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.

Le requérant y a répondu les 27 juillet et 9 novembre 1993 et le 17 février 1994.

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 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 le 14 mai 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'expulsion de locataires.

Il invoque 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."

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

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 le requérant, qui se trouvait dans une situation à laquelle la suspension des exécutions forcées des expulsions n'était pas applicable, sa locataire n'ayant pas payé la totalité des loyers, 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 également 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.

Le requérant s'oppose aux argumentations du Gouvernement italien. Il fait valoir tout d'abord qu'il n'y eut jamais de décision officielle concernant le refus de lui accorder l'assistance de la force publique, de sorte qu'il n'aurait pas pu introduire un recours devant le tribunal administratif ; un tel recours serait par ailleurs inefficace, égard eu au fait que, le système des suspensions et des graduations des expulsions de locataires ayant été mis en place à travers une série de décrets-lois et lois, le tribunal administratif ne pourrait que confirmer la régularité formelle de l'échelonnement des expulsions de locataires par rapport aux lois pertinentes. Le requérant se réfère à un article paru dans la presse selon lequel dans plusieurs décisions, les juges de l'exécution de Rome se seraient déclarés incompétents à se prononcer en matière d'octroi de l'assistance de la force publique, alors que dans des décisions précédentes les tribunaux administratifs se seraient également déclarés incompétents. En tout état de cause, il s'est adressé plusieurs fois au Préfet pour solliciter l'octroi du concours de la force publique, sans jamais obtenir de réponse.

Quant à la question de constitutionnalité des mesures litigieuses, le requérant rappelle qu'en droit italien les individus ne jouissent pas d'accès directe à la cour constitutionnelle

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, à supposer même que ce juge soit compétent, la Commission constate que le Gouvernement n'a pas fourni de précédents qui démontrent qu'un tel recours serait 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 (cf. Cour eur. D. H., arrêt De Jong, Baljet et Van der 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.

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 du requérant ; 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 ; dans le cas d'espèce, la locataire percevait un revenu très modeste (577 000 lires, soit moins de deux mille francs par mois) et avait un enfant à sa charge.

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 pouvaient obtenir l'exécution des expulsions avec l'assistance de la force publique lorsque, comme dans le cas d'espèce, leur locataire était en retard dans le paiement des loyers ou des charges de copropriété pour un montant global équivalent à deux loyers. Le Gouvernement souligne que dans le cas d'espèce le Préfet aurait accordé l'assistance de la force publique immédiatement après avoir été informé de ce que l'expulsion était prioritaire.

Le requérant conteste 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 privé de son droit de disposer de son appartement en privilégiant exclusivement l'intérêt du locataire. En particulier, le système prévoyant des exceptions à la suspension de l'exécution forcée des expulsions serait totalement inefficace. S'il est vrai qu'il existe en théorie la possibilité de demander au juge de l'exécution que la suspension de l'exécution forcée ne s'applique pas à une situation où le locataire est en retard dans le payement des loyers, ce qui rendrait l'expulsion prioritaire, la nécessité en pratique d'entamer une procédure à cet effet, qui, dans son cas, a duré environ deux ans rendrait le système inopérant. De plus, le système législatif ne lui

fournit aucun moyen de réagir en protégeant ses intérêts.

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 N° 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). En se référant à l'affaire Spadea-Scalabrino, le Gouvernement soutient que la durée de la procédure ne serait de toute façon pas excessive.

Le requérant fait valoir que la durée de la procédure litigieuse est manifestement excessive.

La procédure litigieuse a débuté le 24 septembre 1987, date de la notification de l'assignation à comparaître devant le juge d'instance (cf. arrêt Scollo précité, par. 44), et s'est terminée le 2 juillet 1993. La durée de la procédure litigieuse est donc de plus de cinq ans et neuf mois.

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