SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 19417/92
présentée par Giuseppe MINARDO
contre l'Italie

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 25 février 1997 en présence de

M. S. TRECHSEL, Président
Mme G.H. THUNE
Mme J. LIDDY
MM. E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H. DANELIUS
F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
B. MARXER
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
J. MUCHA
D. SVÁBY
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN
P. LORENZEN
K. HERNDL
E. BIELIUNAS
E.A. ALKEMA
M. VILA AMIGÓ
Mme M. HION
M. R. NICOLINI

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

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

Vu la requête introduite le 5 juillet 1991 par Giuseppe MINARDO contre l'Italie et enregistrée le 22 janvier 1992 sous le N° de dossier 19417/92 ;

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

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 28 juillet 1995 ;

Vu la décision de la Commission, en date du 19 avril 1996, d'accorder au requérant l'assistance judiciaire, et les observations en réponse présentées par l'avocat du requérant au nom de ce dernier le 5 juin 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant italien né en 1921 et résidant à Modica (Raguse). Il est retraité.

Devant la Commission, le requérant est représenté par Maître Nino Savarino, avocat au barreau de Syracuse.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été présentés par les parties, peuvent être résumés comme suit.

Le 13 décembre 1990, un séisme frappa la Sicile et en particulier la région où vit le requérant. Au lendemain du séisme, le requérant, qui avait auparavant cité en jugement son voisin R.C. pour des travaux dans l'immeuble selon lui illégaux et dangereux et qui craignait que ces travaux avaient provoqué des dégâts aggravés par le séisme, sollicita la municipalité de Modica et le service des Ponts et Chaussées à inspecter les lieux. Les experts de la municipalité de Modica inspectèrent donc l'habitation du requérant et relevèrent que des lézardes externes préexistantes au séisme avaient été aggravées par ce dernier, donnant ainsi lieu à une situation de danger pour la sécurité publique. Les experts de la municipalité conclurent en conséquence que l'habitation du requérant devait être évacuée compte tenu du danger pour le requérant et sa famille ainsi que pour les passants. Cette expertise fut confirmée par un rapport du service des Ponts et Chaussées, qui fut transmis à la préfecture le 29 décembre 1990.

Les experts de la municipalité ne réussirent cependant pas à inspecter la partie de l'immeuble appartenant à R.C., qui leur avait refusé l'accès.

Entre-temps, le 22 décembre 1990 le Commissaire nommé par le Gouvernement décida d'allouer 500 000 lires par mois à toutes les familles qui auraient trouvé de façon autonome un logement alternatif, en location ou en cohabitation.

Sur la base des rapports des experts, par décision du 3 janvier 1991, notifiée au requérant le lendemain, la municipalité de Modica enjoignit à celui-ci d'évacuer immédiatement son habitation en raison du danger imminent. La municipalité ordonna également de réquisitionner une habitation à loyer modéré qui aurait dû être attribuée au requérant. Par cette même décision la municipalité ordonna en outre à R.C. de permettre l'accès de la partie de l'immeuble lui appartenant afin de mieux apprécier la situation de l'immeuble dans son ensemble. Elle ordonna enfin la pose de barrières dans les zones adjacentes au bâtiment, où il y avait un risque d'effondrements.

Le 5 janvier 1991, le requérant dénonça au maire de Modica ainsi qu'au préfet de Raguse le comportement de R.C., qui par son refus de permettre aux experts de la municipalité de Modica d'accéder à la partie de l'immeuble lui appartenant, empêchait l'étançonnement du bâtiment, et les informa qu'il avait dénoncé R.C. également au procureur de la République. Dans cette même lettre, le requérant affirma qu'il restait par ailleurs dans l'attente de l'assignation d'une habitation à loyer modéré, conformément à la décision de la municipalité, avant d'exécuter l'ordre de cette dernière de quitter son habitation.

Le 25 janvier 1991, le requérant s'adressa au ministère de la Protection civile et fit état de l'inaction de la municipalité de Modica, qui ne lui avait pas encore trouvé une habitation à loyer modéré, en l'obligeant de continuer à habiter dans sa propre habitation, déclarée dangereuse, et qui n'avait pas encore pourvu à étançonner le bâtiment, aussi en raison du refus de R.C. de permettre l'accès des techniciens dans la partie de l'immeuble lui appartenant.

Le 4 février 1991, le requérant fut convoqué par la municipalité de Modica afin de faciliter la recherche d'un logement, en relation avec l'allocation prévue par la décision du Commissaire du Gouvernement du 22 décembre 1990. Le requérant soutient qu'à cette occasion, il signa un document lui accordant l'allocation en question. Il allègue néanmoins que cette somme ne lui aurait jamais été versée.

Par décret pénal de condamnation ("decreto penale di condanna" - article 565 du Code de procédure pénale italien) du 24 juin 1991, le juge des investigations préliminaires de Modica ("giudice per le indagini preliminari") condamna le requérant au paiement d'une amende de 100 000 lires au motif que celui-ci n'avait toujours pas exécuté l'ordre de la municipalité de Modica de quitter son appartement et s'était dès lors rendu responsable de la contravention d'inobservance d'une décision de l'autorité publique (article 650 du Code pénal italien). Compte tenu de l'absence du requérant de son habitation entre juin et juillet 1991, cette décision lui fut notifiée par affichage de l'avis à la mairie, sur la porte de son habitation ainsi que par pli recommandé avec avis de réception.

Le 8 juillet 1991, le requérant fit opposition au décret pénal de condamnation, en invoquant l'état de force majeure, dû au fait qu'en raison de ce que la municipalité de Modica ne lui avait toujours pas trouvé une autre habitation, il était empêché de quitter son habitation, nonobstant le danger imminent d'effondrement de cette dernière dont avait fait état la municipalité elle-même.

Le 2 mars 1992, le juge d'instance de Modica, conformément à la demande de l'avocat du requérant ainsi qu'aux conclusions du ministère public, relaxa le requérant au motif que la contravention n'était pas constituée, le requérant ayant agi en état de nécessité. En effet, le juge d'instance considéra que le comportement du maire de Modica, plutôt que le séisme, avait placé le requérant dans un état de nécessité, car il lui avait enjoint de quitter son habitation immédiatement, sans pourvoir à réquisitionner une habitation à loyer modéré, comme prévu dans la même décision. Le juge d'instance estima donc que compte tenu de la situation économique du requérant, qui empêchait ce dernier de louer à ses frais un autre appartement, celui-ci n'avait pas eu d'autre choix que de dormir dans la rue ou de risquer une dénonciation pour inobservance d'une décision de l'autorité publique en restant dans sa propre habitation, bien que dangereuse.

Le 18 mars 1992, le requérant s'adressa de nouveau à la municipalité de Modica, en sollicitant l'assignation d'une nouvelle habitation. La municipalité répondit le 16 avril 1992, en affirmant qu'aucun appartement à loyer modéré n'était disponible à ce moment.

Par ailleurs, le 22 janvier 1992, le requérant s'était adressé également au préfet de Raguse, qui le convoqua le 7 juillet 1992. En même temps, ce dernier demanda à la municipalité de Modica des renseignements sur les initiatives prises afin de résoudre la situation du requérant. Le 7 juillet 1992, le requérant fut informé par la préfecture d'abord de la possibilité de bénéficier de l'allocation de 500 000 lires mentionnée ci-dessus au cas où il aurait trouvé un autre logement en location ou en cohabitation, ainsi que de la possibilité d'obtenir les financements prévus par la loi n° 433 de 1991 pour la réparation des bâtiments privés.

Le 21 avril 1992, le requérant avait en fait déjà demandé à la municipalité de Modica de lui allouer les fonds pour la réparation des dommages causés par le séisme, prévus par l'ordonnance prise par le ministère de la Protection civile le 3 février 1992 (n° 2212/FPC). Dans un courrier reçu par la municipalité de Modica le 4 juillet 1992, le requérant chiffra ses besoins à hauteur de 142 364 000 lires. Dans une lettre ultérieure reçue par la municipalité de Modica le 31 juillet 1992, le requérant augmenta cette somme à 179 138 000 lires. La

commission compétente de la municipalité de Modica se réunit le 16 mars 1994 et décida de demander au requérant l'envoi de documents complémentaires, ce qui fut fait le 1er avril 1994. Le requérant n'a jamais produit ces documents.

Selon les derniers renseignements dont dispose la Commission, le requérant continuerait d'habiter dans son ancien appartement, un appartement à loyer modéré ne lui ayant toujours pas été assigné, et la municipalité de Modica ne serait toujours pas intervenue afin de poser des barrières ou étançonner le bâtiment, qui se trouverait donc dans le même état qu'après le séisme.

GRIEFS

Le requérant se plaint tout d'abord de l'inaction de la municipalité de Modica après la décision de cette dernière du 3 janvier 1991. En particulier, il se plaint de ce que nonobstant le fait que son appartement eût été déclaré dangereux et que la municipalité eût ordonné de réquisitionner un appartement à loyer modéré, ce dernier ne lui a jamais été remis, ce qui l'a contraint à continuer d'habiter dans son ancien appartement, sur lequel la municipalité n'a pas par ailleurs effectué les interventions nécessaires (pose de barrières et étançonnement).

Le requérant se plaint également du fait que le comportement de son voisin a constitué une entrave supplémentaire à l'action des autorités, qui n'ont d'ailleurs pris aucune mesure à son encontre.

Enfin, le requérant se plaint de n'avoir pas encore reçu de l'Etat les fonds pour la réparation de son appartement, auxquels il affirme avoir droit.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 5 juillet 1991 et enregistrée le 22 janvier 1992.

Le 10 avril 1995, la Commission a décidé 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.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 28 juillet 1995.

Le 19 avril 1996, la Commission a décidé d'accorder au requérant le bénéfice de l'assistance judiciaire.

L'avocat du requérant a ensuite présenté les observations, au nom de ce dernier, en réponse à celles du Gouvernement, le 5 juin 1996.

EN DROIT

Le requérant se plaint tout d'abord de l'inaction de la municipalité de Modica en ce que nonobstant le fait que son appartement eût été déclaré dangereux et que la municipalité eût ordonné de réquisitionner un appartement à loyer modéré, ce dernier ne lui a jamais été remis, ce qui l'a contraint à continuer d'habiter dans son ancien appartement, sur lequel la municipalité n'a pas par ailleurs effectué les interventions nécessaires (pose de barrières et étançonnement).

Le requérant se plaint également du fait que le comportement de son voisin a constitué une entrave supplémentaire à l'action des autorités, qui n'ont d'ailleurs pris aucune mesure à son encontre.

Enfin, le requérant se plaint de n'avoir pas encore reçu de l'Etat les fonds pour la réparation de son appartement, auxquels il

affirme avoir droit.

La Commission observe en premier lieu que la question pourrait se poser de savoir si l'article 8 (art. 8) de la Convention pourrait trouver application dans le cas d'espèce et si, en particulier, de cette disposition découle une obligation positive, pour les autorités compétentes, de donner suite à l'engagement pris par la municipalité de Modica de réquisitionner un logement à loyer modéré pour le requérant ou de trouver une solution alternative. L'article 8 (art. 8) de la Convention est libellé ainsi :

"1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale,de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

Le Gouvernement soulève tout d'abord une exception d'irrecevabilité tiré du non-épuisement des voies de recours internes. Le Gouvernement soutient en effet que le requérant aurait pu saisir le tribunal administratif régional (ci-après désigné "T.A.R.") d'un recours visant en premier lieu la suspension de l'ordonnance de la municipalité de Modica.

Quant au bien-fondé, le Gouvernement observe que les lésions subies par l'appartement du requérant doivent être imputées uniquement au séisme de décembre 1990, donc à un événement indépendant de sa volonté. Il estime qu'en enjoignant au requérant de quitter son appartement les autorités compétentes ont agi dans l'intérêt de la sécurité et de la santé publique, ainsi que de celle du requérant lui-même, son appartement étant en danger d'effondrement, donc en présence des justifications prévues par le paragraphe 2 de l'article 8 (art. 8-2) de la Convention.

Quant à la recherche de solutions alternatives, le Gouvernement considère que l'article 8 (art. 8) de la Convention ne saurait être interprété dans le sens de comporter l'obligation, pour les autorités publiques, de rechercher des solutions de logement alternatives en cas de catastrophes naturelles et en l'absence de toute interférence des pouvoirs publics. Quoi qu'il en soit, le requérant pouvait avoir accès à deux différents dispositifs d'aide, à savoir la contribution aux frais de location ou de cohabitation et les fonds pour la réparation des dégâts, dont il n'a pas bénéficié uniquement à cause de sa négligence. Le requérant n'aurait pas en effet utilisé la possibilité d'obtenir l'allocation mensuelle, qui dans la totalité des cas avait donné les résultats escomptés, celui-ci étant plutôt animé de rancunes envers son voisin. Le requérant n'a pas non plus produit les documents à l'appui de sa demande visant à obtenir les fonds prévus pour la réparation des bâtiments privés, comme il avait pourtant été sollicité à faire par la commission compétente de la municipalité de Modica. Enfin, le Gouvernement souligne que cette dernière avait inséré le requérant dans la liste d'attente pour la concession d'un logement à loyer modéré et note que celui-ci ne s'est jamais adressé au bureau compétent de la municipalité.

Quant à l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement, le requérant observe qu'il n'avait aucun intérêt à recourir près le tribunal administratif régional ("T.A.R.") compétent pour faire annuler l'ordonnance du maire de Modica, qu'il considère en revanche légale et nécessaire. Ce qu'il demandait était au contraire l'application intégrale de ladite ordonnance.

Quant au fond, le requérant ne conteste pas la nécessité de l'ingérence des pouvoirs publics découlant de l'ordre de la municipalité de quitter son appartement. Ce dont il se plaint est au contraire l'application incomplète de cette ordonnance dans la mesure où la municipalité n'a pas réquisitionné une habitation à loyer modéré, ce qu'elle s'était pourtant engagée à faire par la même ordonnance.

Le requérant fait valoir en outre que l'argument du Gouvernement selon lequel les autorités publiques n'ont aucune obligation, à la lumière de l'article 8 (art. 8) de la Convention, de trouver des solutions de logement alternatives ne peut pas constituer une justification, étant donné qu'en l'espèce les autorités publiques elles-mêmes s'étaient engagées envers le requérant à lui trouver une habitation à loyer modéré.

Enfin, ce dernier souligne que l'ordonnance du maire de Modica avait un caractère urgent et péremptoire : évacuation immédiate de son habitation et réquisition d'un appartement à loyer modéré. On ne saurait donc considérer que la contribution aux frais de location, ou de cohabitation, d'un appartement que le requérant aurait dû trouver seul pourrait constituer un remède à la non-application d'une ordonnance formulée en des termes aussi clairs.

Quant à l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement défendeur, la Commission estime que la thèse de ce dernier ne peut pas être retenue. En effet, un recours au T.A.R. compétent, visant la suspension et ensuite l'annulation de l'ordonnance de la municipalité de Modica, n'aurait pas pu remédier à la situation dont se plaint le requérant, puisque ce dernier ne contestait pas la légalité de cette ordonnance mais en demandait au contraire l'application intégrale.

Ceci dit, la Commission estime qu'elle n'est pas appelée à trancher la question de savoir si l'article 8 (art. 8) est applicable dans les circonstances de la présente affaire, car à supposer même que l'on puisse donner une réponse affirmative à cette question, la requête est de toute façon dépourvue de fondement.

En effet, s'il est vrai qu'aucune suite n'a été donnée à l'ordre de la municipalité de réquisitionner un appartement à loyer modéré au bénéfice du requérant, les autorités italiennes ont tout de même mis à la disposition de ce dernier un autre dispositif destiné à atteindre en substance le même but, à savoir une contribution de 500.000 lires aux frais de location d'un logement substitutif ou de cohabitation. Or le requérant n'a pas démontré avoir essayé d'utiliser ce dispositif alternatif. En fait, il s'est borné à alléguer un refus générique, mais non étayé, d'un employé de la municipalité de Modica de lui verser l'allocation en question, alors qu'il ne semble avoir effectué aucune démarche pour trouver un autre logement et remplir ainsi les conditions prévues pour le versement de l'allocation susmentionnée. La Commission note par ailleurs que le requérant n'a pas été contraint de quitter son habitation, le juge d'instance ayant reconnu l'état de nécessité, et a donc pu disposer du temps nécessaire pour rechercher des solutions alternatives.

Quant aux fonds prévus pour la réparation des constructions endommagées par le séisme, force est de constater que le requérant n'a pas réagi à la lettre de la commission compétente de la municipalité de Modica l'invitant à produire des documents complémentaires, bien que la commission compétente n'ait sollicité le requérant à le faire qu'un an et huit mois après le dépôt de sa demande.

Compte tenu de la passivité du requérant, qui ne saurait se justifier par la seule inaction de la municipalité quant à l'ordre de réquisition alors que l'administration avait néanmoins adopté des mesures alternatives, la Commission estime que la requête est

manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

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

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

H.C. KRÜGER	S. TRECHSEL
Secrétaire	Président
de la Commission	de la Commission