SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 19194/91
présentée par Armando SCOGNAMIGLIO
contre l'Italie

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 5 avril 1993 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
S. TRECHSEL
F. ERMACORA
G. SPERDUTI
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
Sir Basil HALL
MM. F. MARTINEZ
C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY
MM. M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
G.B. REFFI
M. NOWICKI

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 3 février 1991 par Armando SCOGNAMIGLIO contre l'Italie et enregistrée le 16 décembre 1991 sous le No de dossier 19194/91 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, Armando SCOGNAMIGLIO, est un ressortissant italien, né le 5 juillet 1916 à Ercolano (Italie) et résidant en Suisse. Il est à la retraite.

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

a) le cas d'espèce

Le requérant est propriétaire d'un appartement sis à Ercolano (Naples) qu'il a loué à une date qui n'a pas été précisée à Mme G., Mme P. et M. G. Par une première lettre recommandée du 23 octobre 1980, il informa les occupants des lieux de sa volonté de ne pas renouveler le bail à son échéance, soit au 31 décembre 1983. En effet, émigré en Suisse depuis longtemps, il voulait regagner l'Italie après sa retraite et s'installer dans l'appartement, le seul

lui appartenant. Les locataires ne s'étant pas exécutés, à une date non précisée, le requérant intenta un recours en résiliation du contrat de bail auprès du juge de paix d'Ercolano, et ce, en application de l'article 59 de la loi n° 392 du 27 juillet 1978 qui permettait la cessation du contrat malgré la prorogation légale des contrats de location, quand le propriétaire désirait reprendre son appartement pour son usage personnel.

Il semble que le juge n'ait pas fait droit à la demande du requérant, qui n'a pas précisé la suite donnée à ce recours.

Le 22 mai 1987, le requérant envoya aux locataires une deuxième lettre recommandée, leur signifiant leur congé à la nouvelle échéance du bail, soit au 31 décembre 1987.

Par acte notifié le 16 juillet 1987, amorçant ainsi la procédure d'expulsion, le requérant leur enjoignit de quitter l'appartement à l'échéance du 31 décembre 1987 et, simultanément, les assigna devant le juge d'instance ("pretore") de Portici. Le requérant demanda au juge d'homologuer la sommation et de fixer la date de l'expulsion.

Le 25 septembre 1987, le juge fit droit à la demande du requérant, mais il accorda aux locataires un sursis de deux ans, leur ordonnant de libérer les lieux au plus tard le 31 décembre 1989.

Les locataires s'opposèrent à la décision, obligeant le juge à recourir à la procédure ordinaire. L'instruction débuta à une date qui n'a pas été précisée.

Par un jugement du 13 novembre 1989, déposé le jour même au greffe du tribunal, le juge fit définitivement droit à la demande du requérant en confirmant sa décision du 25 septembre 1987.

Le requérant n'a fourni aucune information sur la procédure d'exécution forcée de l'expulsion. Il a néanmoins précisé qu'en vertu du système mis en place par la loi n° 61 du 21 février 1989, l'octroi de l'assistance de la force publique - le seul moyen réellement efficace pour exécuter une expulsion - est de la compétence d'une commission préfectorale, qui peut l'échelonner sur une période de quarante-huit mois à compter du 1er janvier 1990.

Bien que le cas du requérant soit prioritaire compte tenu de son état de santé, de son âge avancé (soixante-seize ans) et du fait que de la disponibilité de cet appartement dépend la possibilité pour lui de revenir en Italie, au moment de l'examen de la requête, soit environ deux ans après la date fixée pour l'expulsion, le requérant n'était toujours pas entré en possession de son appartement.

b) la législation

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, successivement :

- le contrôle des loyers au moyen du blocage de ceux-ci mitigé par les augmentations légales décrétées de façon ponctuelle par le Gouvernement ;

- la prorogation légale de tous les baux en cours sauf dans certains cas limitativement prévus par la loi. La dernière prorogation légale est celle établie par la loi du 27 juillet 1978, n° 392 - ci-après loi de 1978 - jusqu'aux 31 décembre 1982, 30 juin 1983 ou 31 décembre 1983 selon les dates de stipulation des contrats de bail. Néanmoins, l'échéance des contrats fut par la suite prorogée de deux autres années par application du décret-loi n° 9 du 23 janvier 1982, converti en la loi n° 94 du 25 mars 1982 ;

- la prorogation, la suspension ou l'échelonnement de l'exécution forcée de toutes les décisions judiciaires ordonnant aux locataires de libérer les lieux (ordinanze di sfratto). Un résumé de la législation pertinente est annexé à la présente décision.

Il a lieu de noter cependant, qu'en ce qui concerne les immeubles autres que ceux destinés à usage d'habitation la prorogation légale des baux en cours prévue par l'article 1 par. 9 bis de la loi du 5 avril 1985 n° 118 a été déclarée inconstitutionnelle par arrêt du 23 avril 1986 n° 108 de la Cour constitutionnelle qui a estimé que "les limites légales au droit de propriété, prévues par l'article 42 de la Constitution afin d'assurer les finalités sociales de celle-ci permettent de considérer légitime la réglementation imposant des restrictions, à condition qu'elle ait un caractère extraordinaire et temporaire" mais que "le fait de perpétuer de telles limitations était incompatible avec la protection du droit de propriété consacrée à l'article 42 de la Constitution".

Dans cet arrêt la Cour constitutionnelle a rappelé également que la prorogation légale des baux, toujours en ce qui concerne les immeubles autres que ceux à usage d'habitation, pour une durée de six mois, établie par la loi n° 118 de 1985, ne pouvait être considérée isolément mais dans le contexte de la réglementation d'ensemble des baux. La Cour s'est référée notamment à la circonstance que cette prorogation prenait le relais d'autres prorogations légales et était un prélude à de nouvelles limitations à l'autonomie contractuelle en la matière. De surcroît elle perpétuait des contrats pour lesquels le loyer, nonobstant les augmentations applicables conformément à l'indice des prix à la consommation, "n'était pas même approximativement en rapport avec la nouvelle réalité socio-économique", enfin à la circonstance que cette législation ne prévoyait la possibilité pour le bailleur de rentrer en possession de l'immeuble, qu'en cas d'extrême nécessité.

La Cour a estimé également, en ce qui concernait les baux ci-dessus, que dans la mesure où la loi n° 118 de 1984 prévoyait une prorogation généralisée des baux en cours, sans égard aux conditions économiques comparées des bailleurs et locataire, ce qui aurait pourtant été nécessaire à des fins de justice sociale, elle contrevenait au principe de l'égalité des citoyens devant la loi, reconnu par l'article 3 de la Constitution.

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

GRIEF

Le requérant se plaint d'une atteinte injustifiée à son droit de propriété. Il considère que cette atteinte est aggravée par la durée de la procédure qui a abouti à la reconnaissance de son droit et par le fait qu'étant donné son âge avancé et son état de santé précaire, il craint de ne pouvoir entrer en possession de son bien avant sa mort.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 3 février 1991 et enregistrée le 16 décembre 1991.

Le 10 janvier 1992, la Commission a porté la requête à la connaissance du Gouvernement italien et l'a invité à se prononcer sur la question de savoir si l'impossibilité pour le requérant d'obtenir l'exécution des décisions d'expulsion a porté atteinte aux droits reconnus au requérant par les articles 6 par. 1 de la Convention et 1 du Protocole N° 1.

Le Gouvernement italien a présenté ses observations le 16 avril 1992.

Le requérant y a répondu le 21 mai 1992.

EN DROIT

1. Le requérant, qui n'a pas pu entrer en possession de son appartement, se plaint d'une atteinte injustifiée à son droit de propriété.

Le requérant n'a invoqué aucune disposition particulière de la Convention.

La Commission a examiné ses griefs à la lumière de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) qui précise :

> "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 estime que la situation litigieuse doit être examinée à la lumière de l'alinéa 2 de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1-2) qui reconnaît que "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...".

Il a indiqué à cet égard que les mesures litigieuses ont été adoptées pour faire face à une situation de crise des logements qui touchait les centres urbains les plus importants.

Il a souligné que le droit au respect des biens, qui est garanti également par la Constitution italienne, peut subir des limitations lorsque celles-ci sont dictées par la nécessité d'assurer le respect d'autres droits fondamentaux comme par exemple le droit de chaque citoyen à un logement, droit qui selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne est susceptible d'une protection constitutionnelle.

C'est pourquoi il considère que les dispositions législatives attaquées, visant la prorogation légale des baux, se concilient avec le droit au respect des biens tel qu'il est garanti par l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

Quant aux dispositions régissant l'exécution des mesures d'expulsion, le Gouvernement s'est limité à expliquer quelle était la portée de la dernière loi édictée en la matière, la loi n° 61/89. Il a souligné que cette loi ne prévoyait pas une période de suspension de l'exécution des expulsions, mais réglementait les modalités applicables à l'exécution forcée des expulsions décrétées à l'échéance du contrat et déterminait les modalités d'octroi de la force publique.

Le requérant réfute globalement les arguments avancés par le Gouvernement.

La Commission estime que la question de savoir si l'impossibilité pour le requérant d'entrer en possession de son appartement, 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 nécessitent un examen au fond.

2. Le requérant se plaint également de la durée des procédures.

Le Gouvernement a soutenu que l'article 6 (art. 6) de la Convention n'était pas applicable à la procédure relative à l'exécution des expulsions. Il fait valoir à cet égard que cette partie de la procédure est caractérisée par l'intervention d'organes administratifs. De ce fait, le grief tiré par le requérant de la durée excessive de la procédure est incompatible avec les dispositions de la Convention. De plus, on ne saurait voir un problème de durée de la procédure là où les mesures législatives spécifiques empêchent le déroulement ou la poursuite de toute une catégorie de procédures.

Dans un tel cas, on se trouve devant le problème de la garantie de satisfaction des droits reconnus par une décision judiciaire. Pour le Gouvernement, l'examen de cette question relève de l'examen du grief tiré de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

Le requérant n'a pas présenté d'observations à cet égard.

La Commission estime que la question de savoir si l'impossibilité pour le requérant d'entrer en possession de son appartement, a porté atteinte aux droits qui lui sont garantis par l'article 6 (art. 6) 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.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DÉCLARE LA REQUÊTE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, quant au grief tiré par le requérant de ce qu'il a été privé de l'usage de son appartement.

Le Secrétaire de la Commission

(H.C. KRÜGER)

Le Président de la Commission

(C.A. NØRGAARD)