SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 23424/94
présentée par Angelo TANGANELLI
contre l'Italie

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Première Chambre), siégeant en chambre du conseil le 26 février 1997 en présence de

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

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 25 octobre 1993 par Angelo TANGANELLI contre l'Italie et enregistrée le 8 février 1994 sous le N° de dossier 23424/94 ;

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

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 22 septembre 1995 et les observations en réponse présentées par le requérant le 16 janvier 1996 ;

Vu les observations complémentaires présentées par le Gouvernement défendeur le 1er avril 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, de nationalité italienne, est né en 1939 et réside à Florence.

Dans la procédure devant la Commission, il est représenté par Maître Marco Fichi, avocat à Florence.

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

A. Circonstances particulières de l'espèce

Le requérant est propriétaire d'un appartement sis à Florence, qu'il avait loué à I.B.

Le 22 avril 1982, le requérant informa la locataire de sa volonté de ne pas renouveler le bail à son échéance, soit au 1er janvier 1983, et lui demanda de libérer l'appartement à cette date. Néanmoins, à cette date, I.B. ne s'exécuta pas.

Par acte ("intimazione di sfratto per finita locazione") notifié le 9 janvier 1983, le requérant intima à I.B. l'ordre de quitter l'appartement à l'échéance du bail. En même temps, le requérant assigna I.B. à comparaître le 24 janvier 1983 devant le juge d'instance ("pretore") de Florence, afin que ce dernier homologue l'injonction et fixe la date de l'expulsion.

Le 16 février 1983, le juge d'instance fit droit à la demande du requérant et fixa l'exécution de l'expulsion au 30 juin 1983. Le jugement fut rendu exécutoire le 3 mars 1983 et notifié à la locataire en date du 10 mars 1983.

Par acte notifié à I.B. le 23 juillet 1983, le requérant engagea la procédure d'exécution forcée de l'expulsion. Il somma I.B. 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 près la cour d'appel de Florence qui, par acte notifié le 17 septembre 1983, informa I.B. que l'exécution forcée aurait lieu le 18 octobre 1983.

Cependant, à cette date l'huissier se heurta au refus de la locataire de quitter l'appartement. L'huissier fixa sa prochaine visite au 15 mars 1984, mais à cette date la locataire refusa à nouveau de quitter l'appartement.

A partir de cette date et jusqu'au 25 novembre 1987, l'huissier de justice se rendit huit fois sur les lieux sans pouvoir procéder à l'expulsion, la locataire refusant de libérer l'appartement et l'assistance de la force publique, bien que sollicitée, n'ayant pas été octroyée.

Le 25 novembre 1987, la locataire déclara être propriétaire d'un appartement sis à Florence, mais ne pouvait s'y installer étant donné que la procédure d'exécution forcée d'expulsion de locataire, qu'elle avait engagée, était toujours pendante.

A partir de cette date, l'huissier de justice se rendit 14 fois sur les lieux sans succès, l'assistance de la force publique, bien que sollicitée, n'ayant toujours pas été octroyée.

Suite à un accord avec sa locataire, le 20 avril 1995, le requérant entra en possession de son 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).

Aux termes des articles 12 et 24 du la loi n° 392 du 27 juillet 1978, le loyer pour les immeubles à usage d'habitation ne peut être supérieur à 3,85 % de la valeur locative de l'immeuble, cette valeur étant calculée d'après certains paramètres, et est réajusté (75 %)

chaque année selon la variation de l'indice des prix.

Quant aux suspensions des exécutions forcées des décisions ordonnant l'expulsion des locataires, une première suspension 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. Elle 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. L'ensemble de ces lois et décrets contenait également des dispositions concernant le financement de logements sociaux et aides au logement.

GRIEFS

Le requérant allègue la violation de l'article 1 du Protocole N° 1 à la Convention du fait qu'il n'a pu obtenir la disponibilité de son appartement pendant environ douze ans, malgré la décision du juge d'instance passée en force de chose jugée lui reconnaissant un tel droit, et que, de plus, par application de la loi italienne en matière de loyers, le loyer qu'il percevait de son locataire était dérisoire.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 25 octobre 1993 et enregistrée le 8 février 1994.

Le 28 juin 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 22 septembre 1995 et le requérant y a répondu le 16 janvier 1996.

Le 1er avril 1996, le Gouvernement a présenté ses observations complémentaires à la lumière des arrêts de la Cour dans les affaires Scollo c. Italie et Spadea et Scalabrino c. Italie (série A n° 315-B et 315-C) ; le requérant a présentés les siennes par courrier du 31 juillet 1996.

EN DROIT

Le requérant se plaint sous l'angle de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1), d'une atteinte injustifiée à son droit de propriété du fait de l'impossibilité prolongée de récupérer son appartement en raison de la législation d'urgence en matière d'expulsions de locataires, alors qu'en application de la loi italienne en matière de contrôle des loyers, il ne percevait de son locataire qu'un loyer dérisoire.

L'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention 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

En ce qui concerne l'impossibilité d'expulser le locataire, le Gouvernement soulève d'emblée une exception tirée du non épuisement des voies de recours internes, qui se base sur deux volets.

Le Gouvernement fait observer en premier lieu que le requérant aurait 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. En outre, le requérant aurait dû introduire un recours devant les juridictions administratives pour attaquer le refus de la part du Préfet de lui octroyer l'assistance de la force publique.

Le requérant s'oppose aux argumentations du Gouvernement.

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 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 (cf. Cour eur. D.H., arrêts Padovani c. Italie du 26 février 1993, série A n° 257-B, p. 19, par. 20 et Spadea-Scalabrino c. Italie du 28 septembre 1995, série A n° 315-B, p. 23, par. 23).

Il s'ensuit que le premier volet de l'exception soulevée par le Gouvernement défendeur ne saurait être retenu.

S'agissant du recours que le requérant aurait pu introduire devant le juge administratif, la Commission constate que le Gouvernement n'a pas fourni de précédents et n'a pas démontré qu'un tel recours 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 (cf. Cour eur. D.H., arrêt De Jong, Baljet et Van den Brink c. Pays-Bas du 22 mai 1984, série A n° 77, par. 39, p. 19).

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). 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, 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.

La présente affaire serait tout à fait similaire à l'affaire Spadea-Scalabrino, où la Cour a décidé qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) à la Convention.

Le requérant considère qu'une attente de plus de douze ans avant de récupérer son appartement, alors qu'en application de la législation italienne en matière de contrôle des loyers il percevait un loyer dérisoire, ne peut être considérée comme proportionnée à la nécessité de faire face à la carence de logements à Florence, de tant plus qu'il put récupérer son appartement seulement grâce à un accord avec sa locataire et non grâce à l'octroi de la force publique.

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, aggravée par l'impossibilité d'augmenter le montant du loyer en application de la législation en matière de contrôle des loyers 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, 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 la requête ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

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

DECLARE LA REQUÊTE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés.

M.F. BUQUICCHIO
Secrétaire
de la Première Chambre

J. LIDDY
Présidente
de la Première Chambre