

[TRADUCTION]

(...)

EN FAIT

La requérante [M^{me} Beata Rudzińska] est une ressortissante polonaise née en 1975. Elle est étudiante et réside à Toruń.

A. Les circonstances de l'espèce

En 1984, le père de la requérante ouvrit auprès de la succursale de Toruń de la Caisse d'épargne d'Etat un plan épargne-logement spécial au nom de sa fille en vue de financer l'acquisition future d'une maison ou d'un appartement pour l'intéressée à sa majorité. Jusqu'en novembre 1987, il effectua des versements mensuels sur ce plan.

Le 12 mai 1997, ladite succursale informa la requérante, à sa demande, que son épargne s'élevait à 5 693 nouveaux zlotys (PLZ), montant qui incluait une prime de logement pour le cas où l'intéressée y aurait droit.

Dans une lettre du 8 juillet 1997 adressée au directeur de la succursale, la requérante exposa que la valeur réelle d'une maison à Toruń était alors de 108 500 PLZ. D'après elle, il devait donc y avoir eu erreur dans le calcul du montant de son épargne, puisque les conditions du plan épargne-logement lui garantissaient qu'à la clôture de celui-ci les fonds déposés seraient revalorisés de façon à pouvoir financer 70 m² d'une maison individuelle. Elle souligna que la somme figurant sur son compte n'était pas raisonnablement proportionnée au prix courant du logement et demanda donc à ce que l'erreur fût rectifiée.

Le directeur répondit à l'intéressée par une lettre du 17 juillet 1997. Il y confirmait l'exactitude du calcul opéré et, en particulier, des sommes correspondant à la prime de logement. Il rappelait que le décret adopté par le Conseil des ministres le 7 mai 1996 concernant le calcul et le versement de la prime de logement ainsi que la compensation des comptes entre la Banque nationale de Pologne et la Caisse d'épargne d'Etat (ci-après : « le décret de 1996 ») fixait les critères suivants pour le calcul de la prime : la durée de l'épargne, le montant total des fonds déposés, les sommes versées pour chaque année, le prix moyen du logement et le taux d'intérêt applicable tout au long de la période du placement. Il précisait en outre que la prime de logement était calculée sur la base des versements effectués pendant les années au cours desquelles le prix moyen du mètre carré de logement avait augmenté plus rapidement que le taux d'intérêt rémunérant les sommes déposées sur le plan épargne-logement. Il concluait que, effectué selon la formule énoncée dans le décret de 1996, le calcul des fonds accumulés sur le plan épargne de la requérante était correct.

Dans une lettre du 18 septembre 1997 adressée au ministre des Finances, la requérante fit valoir que le montant calculé par la banque couvrirait seulement la valeur de 4 m² d'un logement au prix courant du marché. Dès lors, contrairement aux conditions du plan épargne-logement garanties par l'État, elle ne pourrait pas faire l'acquisition d'une maison. Dénonçant une escroquerie que l'État ne devait pas approuver, elle demanda la revalorisation de son épargne.

Par une lettre datée du 7 octobre 1997, le département des finances de l'économie nationale du ministère des Finances informa la requérante que les fonds accumulés sur les plans épargne-logement faisaient l'objet de deux formes de revalorisation destinées à compenser les effets de l'inflation. Premièrement, il y avait le taux d'intérêt privilégié, lequel, depuis 1983, était équivalent au taux applicable aux placements à long terme. Deuxièmement, le titulaire d'un plan pouvait obtenir une prime de logement payée directement sur le budget de l'État. Cette prime visait à compenser la baisse de valeur des fonds déposés sur les plans épargne-logement résultant de l'inflation et de l'augmentation consécutive des prix du logement. Toutefois, le montant de la prime due au client était calculé sur la base des versements effectués. Soulignant que, dans la pratique, la plupart des titulaires de tels plans accumulaient entre 10 à 20 % de l'apport minimum à verser obligatoirement aux coopératives de logement pour devenir membre à part entière (*wkład*), le département des finances affirmait qu'il n'était pas légitime de s'attendre à ce que la prime de logement compensât entièrement la différence entre cette somme et le coût total de la construction d'une maison. Il informait enfin la requérante que seule la banque où le compte avait été ouvert était compétente pour revaloriser le montant de son épargne.

Le 3 novembre 1997, la requérante se plaignit de sa situation au médiateur.

Dans sa réponse du 21 novembre 1997, le médiateur avisa l'intéressée qu'il avait à maintes reprises attiré l'attention de diverses autorités, notamment du premier ministre, du ministre des Finances et du ministre de la Construction et de l'Aménagement, sur les questions qu'elle soulevait. Le problème était que les personnes qui avaient placé de l'argent, souvent pendant des années, sur des plans épargne-logement étaient pour la plupart dans l'incapacité de payer intégralement le prix d'un logement. Cela résultait en partie du fait que les questions concernant les primes de logement, le taux d'intérêt applicable aux plans épargne-logement et la revalorisation des fonds déposés sur ces plans, destinée à compenser pleinement les effets de l'inflation, n'avaient pas été résolues par le législateur d'une manière totalement compatible avec les obligations initiales de l'État. Malheureusement, le médiateur ne disposait d'aucun moyen effectif lui permettant de contraindre les pouvoirs législatif et exécutif à prendre des mesures pour résoudre les problèmes des personnes dans la situation de la requérante, qui espéraient financer leur logement dans

le cadre du programme mis en place en 1983. Dès lors, il ne pouvait donner aucune suite à la demande de l'intéressée.

B. Le droit interne pertinent

Parmi les conditions du plan épargne-logement énoncées dans l'ordonnance du président de la Banque nationale de Pologne en date du 24 février 1983 (ci-après : « l'ordonnance de 1983 »), figurait la garantie par l'Etat de la revalorisation des fonds déposés sur les plans épargne-logement de la Caisse d'épargne d'Etat afin de maintenir leur pouvoir d'achat. Cette garantie ne couvrait que les montants inférieurs ou égaux au coût de construction de 70 m² d'une maison familiale individuelle ou de 55 m² d'un appartement construit par une coopérative de logement. Elle devait se concrétiser par le versement d'une prime de logement. Le titulaire du plan avait droit à cette prime si, dans l'année au cours de laquelle il souhaitait clôturer son plan et disposer de son épargne pour financer l'acquisition d'une maison ou d'un appartement, le prix moyen du mètre carré de logement était plus élevé que les années précédentes et si cette augmentation était supérieure à la hausse du taux d'intérêt applicable aux fonds déposés sur le plan épargne-logement.

En vertu d'un décret adopté par le Conseil des ministres le 22 juin 1993 (ci-après : « le décret de 1993 »), les personnes ayant accumulé des fonds sur un plan épargne-logement de la Caisse d'épargne d'Etat ouvert avant le 23 octobre 1990 et non interrompu dans les cinq ans avaient droit à une prime de logement si elles avaient financé de leurs propres deniers l'acquisition ou la construction d'une maison ou d'un appartement, ou des travaux de transformation de locaux à des fins d'habitation. C'était le Trésor public qui finançait ces primes, mais techniquement c'était la Caisse d'épargne d'Etat qui effectuait les versements.

Le 29 juillet 1993, la Cour suprême rendit une décision aux termes de laquelle en vertu des dispositions du code civil, tel que modifié en 1990, l'épargne-logement ne pouvait faire l'objet d'une revalorisation par le Trésor public pour compenser pleinement les effets de l'inflation. Pour rendre cette décision, la haute juridiction s'inspira des dispositions du code civil relatives à la possibilité d'actualiser les obligations de nature patrimoniale en cas d'inflation. Ces dispositions écartaient expressément une telle possibilité pour les sommes déposées sur des comptes bancaires.

La Cour suprême décida par ailleurs que la prime d'épargne-logement n'était pas non plus susceptible d'une revalorisation. Après avoir constaté que le problème concernait environ cinq millions de citoyens qui avaient accumulé une épargne-logement, elle considéra que la revalorisation par le Trésor public des primes de tous les intéressés n'était économiquement pas faisable car cela représenterait une charge excessive pour le budget de l'Etat. Elle observa enfin que le décret du 22 juin 1993 prévoyait néanmoins

une revalorisation partielle des primes, dans des circonstances et à des conditions déterminées.

GRIEF

Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, la requérante allègue que l'Etat a manqué aux obligations en matière d'aide financière au logement qu'il avait contractées envers elle au travers des conditions du plan épargne-logement. Elle expose que, son épargne ne pouvant faire l'objet d'une revalorisation de nature à compenser pleinement les effets de l'inflation, le montant en est maintenant dérisoire, alors qu'elle a effectué des versements réguliers pendant des années, conformément aux conditions de son plan épargne-logement. Elle considère qu'elle pouvait légitimement attendre de l'Etat qu'il respectât la garantie énoncée dans l'ordonnance de 1983.

EN DROIT

Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, la requérante allègue que l'Etat a manqué aux obligations en matière d'aide financière au logement qu'il avait contractées envers elle au travers des conditions du plan épargne-logement.

L'article 1 du Protocole n° 1 se lit ainsi :

« 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. »

La Cour constate que la Pologne a ratifié le Protocole n° 1 le 10 octobre 1994. Certes, les textes juridiques invoqués par la requérante ont en partie été adoptés avant cette date. En particulier, la décision de la Cour suprême, qui revêt une importance capitale pour les personnes dans la situation de l'intéressée, remonte au 29 juillet 1993. Toutefois, la Cour estime que ces textes et la jurisprudence y relative ont créé une situation continue en ce qu'ils ont établi certains droits pour les personnes ayant accumulé des fonds sur des plans épargne-logement à la Caisse d'épargne d'Etat et que cette situation juridique subsiste à l'heure actuelle. Dès lors, la présente requête

ne saurait être déclarée irrecevable pour incompatibilité *ratione temporis* avec la Convention.

En vertu de l'article 35 de la Convention, la Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes.

A cet égard, la Cour rappelle la jurisprudence des organes de la Convention selon laquelle on ne saurait reprocher à un requérant de n'avoir pas exercé un recours interne s'il établit qu'en vertu d'une jurisprudence constante ce recours était voué à l'échec (Ugurlukoc c. Allemagne, requête n° 11945/86, décision de la Commission du 12 mars 1987, Décisions et rapports (DR) 51, p. 186 ; Guchez c. Belgique, requête n° 10027/82, décision de la Commission du 5 décembre 1984, DR 40, p. 100).

En l'espèce, la requérante pouvait tenter au civil contre la Caisse d'épargne d'Etat une action en paiement de la somme revalorisée de son épargne et de sa prime de logement. Toutefois, eu égard à la législation pertinente et à la décision précitée de la Cour suprême, la Cour estime que pareille action n'aurait eu aucune chance d'aboutir. Dès lors, la requérante n'avait pas à l'exercer aux fins de l'épuisement des voies de recours internes.

Partant, la requête ne saurait être déclarée irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes au sens de l'article 35 de la Convention.

Quant au fond du grief, la Cour rappelle tout d'abord que l'article 1 du Protocole n° 1, qui garantit en substance le droit de propriété, contient trois normes distinctes (arrêts James et autres c. Royaume-Uni du 21 février 1986, série A n° 98, pp. 29-30, § 37, et *Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, § 44, CEDH 1999-V) : la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. La deuxième et la troisième, qui ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété, doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (arrêt *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 55, CEDH 1999-II).

En l'espèce, la Cour relève que l'ordonnance de 1983 avait pour objet la création d'un plan subventionné par l'Etat et destiné à cofinancer le logement afin de pallier la pénurie chronique que connaissait le secteur à l'époque. Ce texte prévoyait des mesures spécifiques pour protéger certains droits patrimoniaux des titulaires de plans épargne-logement à la Caisse d'épargne d'Etat. En particulier, l'Etat garantissait que les fonds déposés sur ces plans seraient revalorisés de façon à maintenir leur pouvoir d'achat et à compenser les effets de l'inflation. Certes, par la suite, le décret du 22 juin 1993 fixa d'autres conditions pour l'acquisition du droit à la prime de

logement, celle-ci n'étant désormais plus versée qu'aux personnes ayant acheté ou fait construire une maison ou un appartement, ou ayant transformé des locaux à des fins d'habitation. Toutefois, la Cour relève que les personnes non bénéficiaires du droit à la prime de logement pouvaient à tout moment – et peuvent du reste toujours – obtenir le remboursement de leur épargne, augmentée des intérêts. Les nouvelles règles en matière d'épargne-logement ont été adoptées parce que, compte tenu de la conjoncture économique générale du pays et, en particulier, de la transition économique engagée en 1990, il était devenu impossible de poursuivre dans le cadre de l'ancien système de coopératives de logement subventionné par l'Etat le plan de financement tel qu'il était envisagé par les dispositions de l'ordonnance de 1983, la charge pour le budget de l'Etat en étant devenue excessive.

La Cour relève que la requérante ne prétend pas remplir les conditions auxquelles le décret de 1993 subordonne l'octroi de la prime de logement : avoir acheté ou fait construire une maison ou un appartement. Elle note par ailleurs que l'intéressée peut à tout moment obtenir le remboursement de son épargne-logement, augmentée des intérêts. Elle estime donc que la requérante n'a pas été privée de ses biens, au sens du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1, et que l'Etat n'a ni exercé un contrôle sur ses biens ni méconnu son droit au respect de ses biens.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

Pour autant que la requérante se plaint de ce que le pouvoir d'achat de son épargne-logement a baissé en raison de l'inflation, la Cour estime que l'on ne saurait déduire de l'article 1 du Protocole n° 1 une obligation générale pour les Etats de maintenir, par une indexation systématique, le pouvoir d'achat des sommes déposées auprès de banques ou d'organismes financiers (X c. Allemagne, requête n° 8724/79, décision de la Commission du 6 mars 1980, DR 20, p. 226).

Pour autant que l'intéressée allègue que du fait de la limitation des garanties offertes par l'Etat aux titulaires de plans épargne-logement elle ne peut aujourd'hui acquérir une maison pour laquelle elle a épargné, la Cour réaffirme que l'article 1 du Protocole n° 1 ne reconnaît pas un droit à devenir propriétaire d'un bien (Linde c. Suède, requête n° 11628/85, décision de la Commission du 9 mai 1986, DR 47, p. 270). Elle rappelle enfin la jurisprudence des organes de la Convention d'après laquelle on ne saurait déduire de ladite clause un droit à l'acquisition d'un logement dans le cadre du programme de coopératives de logement subventionné par l'Etat polonais (Kuczynska c. Pologne, requête n° 25696/94, décision de la Commission du 10 septembre 1997, non publiée).

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

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

Déclare la requête irrecevable.