



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE HUTTEN-CZAPSKA c. POLOGNE

(Requête n° 35014/97)

ARRÊT

STRASBOURG

19 juin 2006

En l'affaire Hutten-Czapska c. Pologne,

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Luzius Wildhaber, *président*,
Christos Rozakis,
Jean-Paul Costa,
Boštjan M. Zupančič,
Giovanni Bonello,
Françoise Tulkens,
Peer Lorenzen,
Kristaq Traja,
Snejana Botoucharova,
Mindia Ugrekhelidze,
Vladimiro Zagrebelsky,
Khanlar Hajiyev,
Egbert Myjer,
Sverre Erik Jebens,
Davíd Thór Björgvinsson,
Ineta Ziemele, *juges*,
Anna Wyrozumska, *juge ad hoc*,

et de Lawrence Early, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 11 janvier et 17 mai 2006,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 35014/97) dirigée contre la République de Pologne et dont une ressortissante française, M^{me} Maria Hutten-Czapska (« la requérante »), avait saisi la Commission européenne des droits de l'homme (« la Commission ») le 6 décembre 1994 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante a été représentée par M^e B. Sochański, avocat au barreau de Szczecin. Le gouvernement polonais (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. J. Wołasiwicz, du ministère des Affaires étrangères.

3. La requérante alléguait en particulier que la situation découlant de l'application de lois qui imposaient aux propriétaires de logements locatifs des restrictions à l'augmentation des loyers et à la cessation des baux accordés sur décision administrative avait emporté violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 (article 5 § 2 dudit Protocole).

5. La requête a été attribuée à la quatrième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement).

Le 16 septembre 2003, à la suite d'une audience sur la recevabilité et le fond, elle a été déclarée en partie recevable par une chambre de cette section composée de Nicolas Bratza, président, Matti Pellonpää, Viera Strážnická, désignée pour siéger au titre de la Pologne, Josep Casadevall, Rait Maruste, Stanislav Pavlovski, Javier Borrego Borrego, juges, et de Michael O'Boyle, greffier de section.

6. Par un arrêt du 22 février 2005 (« l'arrêt de la chambre »), la Cour a conclu qu'il y avait eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 et que cette violation résultait d'un problème structurel lié au dysfonctionnement de la législation interne, laquelle avait imposé et continuait d'imposer aux particuliers propriétaires des restrictions aux augmentations de loyer de leurs logements, ce qui les empêchait de percevoir des loyers en rapport raisonnable avec le coût d'entretien de leurs biens.

A cet égard, la Cour a dit que, pour mettre un terme à la violation structurelle constatée, l'Etat défendeur devait garantir au moyen de mesures juridiques ou autres appropriées un montant raisonnable de loyer à la requérante et aux autres personnes se trouvant dans la même situation qu'elle, ou leur offrir un mécanisme atténuant les conséquences susmentionnées de l'encadrement par l'Etat des augmentations de loyer sur leur droit de propriété.

S'agissant de l'indemnité à octroyer à la requérante pour tout dommage matériel ou moral résultant de la violation constatée, la Cour a dit que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouvait pas en état et l'a réservée en entier, en invitant le Gouvernement et la requérante à lui soumettre par écrit, dans les six mois à compter du jour où l'arrêt serait devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, leurs observations sur la question et, en particulier, à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir.

Concernant plus précisément l'article 41, la Cour a estimé que la question devait être résolue non seulement compte tenu de la possibilité que les parties parviennent à un accord mais aussi à la lumière de toute mesure à caractère individuel ou général que le Gouvernement pourrait prendre en exécution de l'arrêt. Dans l'attente de la mise en œuvre des mesures générales pertinentes, la Cour a ajourné son examen des requêtes résultant de la même cause générale (paragraphe 196 de l'arrêt de la chambre).

7. Le 20 mai 2005, le Gouvernement a sollicité, en vertu des articles 43 de la Convention et 73 du règlement, le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre. Un collège de la Grande Chambre a accueilli cette demande le 6 juillet 2005.

8. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement. A la suite du déport de Viera Strážnická, désignée pour siéger à la Grande Chambre au titre de la Pologne (article 28 du règlement), le Gouvernement a désigné Anna Wyrozumska pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

9. La requérante et le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire. Par la suite, les parties ont chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre.

10. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 11 janvier 2006 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM. P. STYCZEŃ,	<i>conseil,</i>
J. WOŁĄSIEWICZ,	<i>agent,</i>
Z. ŻYDAK,	
J. BAJOR,	
S. JACKOWSKI,	
M ^{me} A. MEŻYKOWSKA,	<i>conseillers ;</i>

– *pour la requérante*

MM. B. SOCHAŃSKI,	<i>conseil,</i>
P. PASZKOWSKI,	<i>conseiller.</i>

La Cour a entendu en leurs déclarations MM. Sochański, Wołasiewicz et Styczeń.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

11. La requérante, ressortissante française d'origine polonaise, est née en 1931. Elle a longtemps vécu à Andrésy (France) et réside actuellement à Poznań (Pologne). Elle est propriétaire d'une maison et d'un terrain à Gdynia (Pologne), lesquels appartenaient autrefois à ses parents.

A. La situation générale

12. La législation polonaise sur le contrôle des loyers est le résultat d'un ensemble de particularités historiques et d'événements récents. Les dispositifs législatifs restreignant les droits des propriétaires et réglementant les hausses de loyer existaient déjà avant la Seconde Guerre mondiale. La description de la situation générale figurant ci-après se fonde sur les conclusions auxquelles la Cour constitutionnelle polonaise (*Trybunał Konstytucyjny*) est parvenue le 12 janvier 2000, dans l'un de ses arrêts portant sur la constitutionnalité de certains aspects de la législation relative au contrôle des loyers, à l'occasion duquel la haute juridiction a examiné en détail le contexte historique de celle-ci et les facteurs ayant contribué au maintien des restrictions datant des débuts du régime communiste en Pologne.

13. Le système de contrôle des loyers fut instauré dans le cadre de la politique d'« administration publique de l'habitat » (*publiczna gospodarka lokalami*) mise en œuvre par les anciennes autorités communistes (paragraphe 67-70 ci-dessous). Il comportait des dispositions restreignant de façon draconienne le montant des loyers. Celles-ci trouvaient leur origine dans la répartition exceptionnellement rigide des ressources immobilières qui caractérisait les trente premières années du régime communiste en Pologne.

14. La situation n'évolua guère après la chute du communisme en 1989 ; en réalité, comme en attestait la pénurie de logements et le coût élevé d'acquisition des appartements, la question du logement était particulièrement difficile en Pologne au début des années 1990. Les loyers réglementés par l'Etat, qui s'appliquaient également aux immeubles appartenant à des personnes privées, ne couvraient que 30 % du coût réel de l'entretien des bâtiments.

En 1994, ces facteurs socioéconomiques incitèrent le législateur non seulement à maintenir l'application de certaines dispositions du « régime des baux spéciaux » (*szczególny tryb najmu*) (paragraphe 69 ci-dessous) pour l'habitat relevant du secteur public, mais aussi à conserver temporairement le dispositif en question – pour une période de dix ans expirant le 31 décembre 2004 – pour les immeubles et logements privés. En bref, le régime juridique en vigueur se ramenait à une combinaison de restrictions au montant des loyers et de limitations à la cessation des baux qui s'appliquaient même à ceux des locataires qui ne respectaient pas les conditions de leur contrat.

15. Un rapport élaboré par l'Office de l'habitat et de l'urbanisme (*Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast*) figurait parmi les pièces que la Cour constitutionnelle avait examinées pour rendre son arrêt de 2000. Il en ressortait qu'en 1998, au terme de quatre années d'application du système de contrôle des loyers instauré en 1994, le loyer moyen fixé selon les

modalités prévues par celui-ci ne couvrait que 60 % des frais d'entretien des immeubles d'habitation, le reliquat restant à la charge des propriétaires. Cette situation était considérée comme un problème majeur car, à l'époque, 2 960 000 habitations (soit 25,5 % de l'ensemble du parc immobilier habitable du pays) – dont quelque 600 000 logements appartenant à des propriétaires privés – étaient louées sous le régime des loyers réglementés. Le nombre total de logements disponibles en Pologne était estimé à environ 11 600 000. Les appartements situés dans des immeubles privés relevant du système de contrôle des loyers constituaient 5,2 % de l'habitat polonais.

Le rapport énonçait notamment :

« Avant (...) [1994], les loyers réglementés dont le montant était déterminé par le Conseil des ministres couvraient environ 30 % des frais d'entretien courant. A l'heure actuelle, après quatre ans de mise en œuvre du système de contrôle des loyers [de 1994], les communes fixent des loyers représentant en moyenne 60 % des frais en question. (...) »

Le reliquat des frais d'entretien des immeubles municipaux est pris en charge par les communes qui en sont propriétaires ; à cette fin, celles-ci utilisent fréquemment les ressources excédentaires dégagées par la location de locaux commerciaux.

Les frais d'entretien des immeubles privés non couverts par les paiements des locataires bénéficiant de loyers réglementés restent à la charge des propriétaires. »

16. En 2003-2004, le gouvernement recueillit un nombre considérable de données d'actualité sur la situation générale de l'habitat en Pologne à l'occasion de l'élaboration de son projet de loi amendant la législation relative au contrôle des loyers (paragraphes 114 et suivants ci-dessous).

Il en ressort qu'il existe une grave pénurie d'immeubles à usage d'habitation. Selon un recensement national de 2002 portant sur la population et l'habitat, le déficit en question – défini comme la différence entre le nombre de ménages et le nombre de logements – atteignait quelque 1 500 000 logements. La pénurie d'appartements locatifs est particulièrement aiguë.

17. Les données recueillies par le Bureau central des statistiques (*Główny Urząd Statystyczny*) sur la situation financière globale des ménages montrent que dans les années 1998-2003, de 14,5 % à 15,4 % (de 18,6 % à 19 % pour les retraités) de l'ensemble des dépenses des ménages étaient consacrées aux loyers et à la consommation d'électricité. Sur la même période, 7 à 10 % des ménages polonais avaient des arriérés de loyers (1998 : 7,5 % ; 1999 : 7 % ; 2000 : 7 % ; 2002 : 10 % ; 2003 : 9 %).

En 2000, 54 % environ de la population vivaient en dessous du seuil de pauvreté, dont 8 % en deçà du seuil d'extrême pauvreté. En 2002, ces taux s'élevaient respectivement à 58 % et 11 %.

18. Divers rapports reçus par l'Office de l'habitat et de l'urbanisme confirment que les dispositions protégeant les locataires, telles qu'applicables jusqu'au 31 décembre 2004 (paragraphes 85-89 ci-dessous),

ont eu un effet restrictif sur l'offre de logements locatifs. Selon les autorités, l'introduction du « bail de rapport » (*najem komercyjny*) – en d'autres termes un bail obéissant à la loi du marché – devrait inciter les investisseurs privés à construire des bâtiments exclusivement destinés à la location puisque ce nouveau dispositif lève les restrictions à la hausse des loyers en ce qui concerne les immeubles appartenant à des personnes privées et libère celles-ci de leur obligation de fournir aux locataires indigents un logement de remplacement au terme du bail.

19. Le Gouvernement a fourni des chiffres permettant d'estimer le nombre de personnes potentiellement concernées par le système de contrôle des loyers. Se fondant sur les informations fournies par l'Office de l'habitat et de l'urbanisme, il considère que la législation en question s'est appliquée à quelque 100 000 propriétaires et 600 000 locataires. D'autres sources citées par le Gouvernement évaluent le nombre total de personnes relevant de ce dispositif à environ 100 000 propriétaires et 900 000 locataires.

B. Les faits de la cause jusqu'à l'adoption de l'arrêt de la chambre

1. Les événements antérieurs au 10 octobre 1994

20. La maison de la requérante, conçue sur le modèle de la maison individuelle, fut construite en 1936. Elle se composait initialement d'un appartement en duplex, d'un sous-sol et d'un grenier.

21. Pendant la Seconde Guerre mondiale, elle fut occupée par des officiers de l'armée allemande, puis réquisitionnée en mai 1945 par l'armée rouge qui y installa des officiers pendant quelque temps.

22. Le 19 mai 1945, le chef du service du logement de la commune de Gdynia (*Kierownik Wydziału Mieszkaniowego Magistratu Miasta Gdynia*) prit une décision attribuant le premier étage de l'appartement en duplex à un certain A.Z.

23. En juin 1945, le tribunal municipal (*Sąd Grodzki*) de Gdynia ordonna la restitution du logement en question aux parents de la requérante. Ceux-ci avaient commencé à effectuer des travaux de rénovation lorsqu'ils reçurent l'ordre de quitter les lieux. En octobre 1945, A.Z. s'y installa.

24. Le 13 février 1946, le décret du 21 décembre 1945 sur l'administration publique de l'habitat et le contrôle des loyers (*Dekret o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu*) entra en vigueur. La maison de la requérante relevant des dispositions dudit décret, elle fut soumise au régime de l'« administration publique de l'habitat » (paragraphe 13 ci-dessus).

25. En 1948, lors d'une vente aux enchères, les autorités tentèrent en vain de vendre la maison litigieuse à A.Z., qui était à cette époque employé par la commune de Gdynia, l'autorité chargée au moment des faits de l'administration publique de l'habitat. Vers la même époque, les parents de

la requérante essayèrent d'obtenir la restitution de leur propriété, sans succès.

26. Le 1^{er} août 1974, la loi sur le logement (*Prawo lokalowe*) – « la loi de 1974 sur le logement » – entra en vigueur. Elle substitua à l'administration publique de l'habitat le « régime des baux spéciaux » (paragraphe 14 ci-dessus et 69 ci-dessous).

27. En 1975, à une date non précisée, un certain W.P., qui était à cette époque le chef du service du logement de la commune de Gdynia (*Kierownik Wydziału Spraw Lokalowych Urzędu Miejskiego*), chercha à acheter la maison au frère de la requérante.

28. Le 8 juillet 1975, le maire de Gdynia prit une décision autorisant W.P. à échanger l'appartement que celui-ci louait dans un autre immeuble – sous le régime des baux spéciaux – contre l'appartement situé au rez-de-chaussée de l'immeuble de la requérante. Cette décision fut signée au nom du maire de Gdynia par un fonctionnaire qui était le subordonné de W.P. Le 28 janvier 1976, une délibération du conseil municipal de Gdynia confirma que l'appartement en question avait été loué à W.P. pour une durée indéterminée, selon les dispositions applicables aux baux spéciaux. Ultérieurement, dans les années 1990, la requérante tenta d'obtenir l'annulation de cette décision mais les démarches entreprises à cette fin ne débouchèrent que sur une déclaration selon laquelle la décision avait été prise en violation de la loi (paragraphe 44-49 ci-dessous).

29. Le 24 octobre 1975, le chef du service des collectivités locales et de l'environnement de la commune de Gdynia (*Kierownik Wydziału Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Gdyni*) ordonna l'assujettissement de l'immeuble litigieux au régime de l'administration publique (*przejęcie w zarząd państwowy*). Cette décision prit effet le 2 janvier 1976.

30. Le 3 août 1988, un jugement prononcé par le tribunal de district (*Sąd Rejonowy*) de Gdynia sur une requête introduite par des parents de A.Z. établit qu'à la mort de celui-ci, sa fille (J.P.) et son gendre (M.P.) avaient hérité du droit de louer l'appartement situé au premier étage de l'immeuble de la requérante.

31. Le 18 septembre 1990, l'intéressée fut reconnue comme l'héritière des biens de ses parents par une décision du même tribunal. Le 25 octobre 1990, celui-ci inscrivit le titre de propriété de la requérante dans le registre foncier.

32. Le 26 octobre 1990, le maire de Gdynia rendit une décision selon laquelle l'intéressée devait se voir rétablir dans la qualité d'administrateur de l'immeuble en question. Le 31 juillet 1991, la requérante, agissant par l'entremise de son représentant, obtint le transfert à son profit des pouvoirs d'administration que le conseil municipal de Gdynia exerçait jusque-là sur la maison. Peu après, elle commença à rénover celle-ci.

33. Dans les années 1990, à une date non précisée, l'intéressée créa une fondation privée dénommée « la Fondation Route de l'ambre » (*Fundacja Bursztynowego Szlaku*), qu'elle essaie en vain depuis 1991 de domicilier dans son immeuble.

2. Evénements postérieurs au 10 octobre 1994

34. Après avoir recouvré le pouvoir d'administrer le bâtiment litigieux, la requérante engagea plusieurs procédures – civiles et administratives – en vue de faire annuler les décisions administratives antérieures et de se voir rétrocéder la jouissance des appartements qui sont situés dans ce bâtiment.

a) Procédures devant les tribunaux civils

i. Procédure d'expulsion

35. Le 16 juin 1992, l'intéressée introduisit une demande d'expulsion de ses locataires devant le tribunal de district de Gdynia. En avril 1993, les défendeurs obtinrent la suspension de cette procédure. Le 26 avril 1996, la requérante fut déboutée.

ii. Procédure relative au relogement et à l'indemnisation des locataires

36. En avril 1995, l'intéressée invita le tribunal régional (*Sąd Wojewódzki*) de Gdańsk à ordonner au conseil municipal de Gdynia de reloger les occupants de son immeuble dans des logements municipaux. Elle demanda également au tribunal de lui accorder une indemnisation, notamment pour le fait que les autorités avaient privé ses parents et elle-même de la possibilité de vivre dans leur propre maison, pour dommages aux biens et entrave arbitraire à l'usage de ceux-ci, ainsi que pour préjudice moral. Le 5 juillet 1996, le tribunal régional jugea que la loi du 2 juillet 1994 sur les baux d'habitation et les aides au logement (*Ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych*) – « la loi de 1994 » – n'imposait pas à l'autorité défenderesse de reloger les locataires dans des immeubles municipaux. Le tribunal rejeta la demande pour le surplus. La requérante fit appel.

37. Le 17 janvier 1997, la cour d'appel (*Sąd Apelacyjny*) de Gdańsk débouta l'intéressée après avoir examiné les demandes formulées par celle-ci. La cour releva qu'aucune disposition de la loi de 1994 n'obligeait les autorités municipales à reloger les locataires de la requérante ou à leur fournir un logement de remplacement (*lokal zastępczy*) à la demande de celle-ci. Les dispositions pertinentes de la loi de 1994, à savoir l'article 56 §§ 4 et 7 (paragraphe 77 ci-dessous), énonçaient qu'un preneur était tenu de libérer un appartement seulement si le bailleur lui avait proposé un autre logement dans un immeuble dont celui-ci était propriétaire ou si la municipalité avait accepté de lui fournir un logement de remplacement

qu'elle détenait en qualité de propriétaire ou d'administrateur. Quant à la demande indemnitaire que la requérante avait formulée au titre de la perte financière qu'elle estimait avoir subie du fait des décisions administratives contestées, la cour d'appel observa qu'elle ne pouvait être portée devant les tribunaux que si son auteur avait au préalable saisi les autorités administratives sans obtenir satisfaction. La cour d'appel invita la requérante à consulter les dispositions du code de procédure administrative (*Kodeks postępowania administracyjnego*) régissant la responsabilité des pouvoirs publics du fait des décisions fautives prises par eux.

Quant à la demande indemnitaire formée par l'intéressée au titre des dommages causés à l'immeuble et de l'entrave à la jouissance de celui-ci, la cour d'appel estima que l'autorité défenderesse ne pouvait être tenue pour responsable des conséquences des lois qui avaient jadis été en vigueur. Les pouvoirs publics n'étaient en particulier pas responsables de l'adoption de la législation d'après-guerre qui avait introduit des règles restrictives dans le domaine de la location d'habitations situées dans des immeubles privés et de l'administration publique de l'habitat. Ils n'étaient pas davantage responsables de la mise en œuvre du régime des baux spéciaux instauré par la loi de 1974 sur le logement, ni de l'application de la loi de 1994 qui comportait des dispositions protectrices analogues bénéficiant aux titulaires de baux d'habitation sur des logements privés conclus en vertu de décisions administratives (paragraphe 71-72 ci-dessous). La cour releva enfin que l'autorité défenderesse ne pouvait être tenue pour responsable d'aucun dommage causé par les locataires de la requérante.

38. Par la suite, la requérante se pourvut en cassation (*kasacja*) devant la Cour suprême (*Sąd Najwyższy*). Le 13 novembre 1997, la haute juridiction la débouta pour des raisons procédurales. Elle estima que l'intéressée n'avait pas respecté les exigences de forme prescrites ; en particulier, elle avait omis d'identifier les erreurs qu'elle reprochait aux juges du fond dans l'application des règles matérielles du droit civil.

b) Procédures administratives

i. Procédure concernant l'annulation de la décision du 19 mai 1945

39. En octobre 1995 la requérante demanda à la commission d'appel des collectivités locales (*Samorządowe Kolegium Odwoławcze*) de Gdańsk d'annuler la décision prise le 19 mai 1945 par le chef du service du logement de la commune de Gdynia. L'acte attaqué avait attribué l'appartement situé au premier étage de l'immeuble à A.Z. et constituait la base juridique du jugement qui avait reconnu aux héritiers de celui-ci le droit de louer l'appartement en question (paragraphe 22-23 et 30 ci-dessus).

40. Le 26 juin 1997, la commission rejeta cette demande. Elle releva que la décision litigieuse avait été prise sur le fondement du texte qui régissait à

l'époque l'ensemble des questions de logement, à savoir le décret sur les commissions du logement édicté par le Comité polonais de libération nationale le 7 septembre 1944 (*Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o komisjach mieszkaniowych*). Elle considéra que la décision attaquée n'avait pas été émise par l'autorité publique compétente et qu'elle était par conséquent illégale. Elle estima cependant qu'elle ne pouvait l'annuler purement et simplement (*stwierdzić nieważność decyzji*) mais seulement la déclarer « rendue en violation de la loi » (*została wydana z naruszeniem prawa*), comme le prescrivait l'article 156 § 2 du code de procédure administrative dans le cas où plus de dix ans s'étaient écoulés depuis la date à laquelle un acte illégal avait été pris.

41. La requérante s'adressa à la Cour administrative suprême (*Naczelny Sąd Administracyjny*). Le 15 janvier 1998, celle-ci la débouta car l'intéressée, en omettant de saisir la commission d'une demande tendant au réexamen de l'affaire (*wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy*), ne s'était pas prévalu d'un recours juridique obligatoire.

42. La requérante exerça par la suite le recours en question. Le 23 juin 1998, la commission confirma sa décision du 26 juin 1997. L'intéressée se pourvut devant la Cour administrative suprême. Le procureur régional (*Prokurator Wojewódzki*) de Gdańsk joignit les procédures et introduisit un recours au nom de la requérante.

43. Le 8 juin 1999, la Cour administrative suprême rejeta les deux recours. Elle confirma que la décision litigieuse était illégale et releva en outre plusieurs vices de procédure (notamment le fait que les parents de la requérante n'avaient pas reçu notification de la procédure et n'avaient jamais eu l'occasion de contester la décision dont le fondement juridique n'avait par ailleurs jamais été précisé). Elle rappela toutefois qu'en application de l'article 156 § 2 du code de procédure administrative elle ne pouvait annuler la décision attaquée mais seulement déclarer que celle-ci avait été rendue en violation de la loi. Elle observa incidemment qu'il pouvait être remédié aux vices de procédure dont la décision était entachée par une réouverture de la procédure.

ii. Procédure en annulation de la décision du 8 juillet 1975

44. En 1992, la requérante demanda à la commission d'appel des collectivités locales de Gdańsk de déclarer nulle et non avenue la décision du 8 juillet 1975, par laquelle le maire de Gdynia avait accordé à W.P. le droit de louer l'appartement du rez-de-chaussée de l'immeuble litigieux (paragraphe 28 ci-dessus).

45. Le 27 janvier 1994, la commission rejeta cette requête. L'intéressée se pourvut devant la Cour administrative suprême.

46. Le 14 juin 1995, la haute juridiction la débouta. Elle releva que les appartements situés dans le bâtiment en question avaient été loués sous le régime des baux spéciaux institué par la loi de 1974 sur le logement et que

le maire était dès lors compétent pour rendre la décision attaquée. Elle estima que, malgré quelques erreurs de procédure commises par le maire de Gdynia (qui pouvaient être rectifiées au moyen d'une réouverture de la procédure), la décision avait une base légale et ne pouvait donc être annulée.

47. Le 17 septembre 1994, la requérante saisit le maire de Gdynia d'une demande de réouverture de la procédure et d'annulation de la décision litigieuse. Celui-ci rejeta la demande pour non-respect des délais.

48. Le 29 décembre 1995, la commission d'appel des collectivités locales de Gdańsk rouvrit la procédure *ex officio*. Elle observa que la décision litigieuse avait été prise au nom du maire de Gdynia par un fonctionnaire qui était le subordonné de W.P. Elle jugea que ce fait constituait en soi un motif suffisant de réouverture de la procédure, en application de l'article 145 § 1, alinéa 3, du code de procédure administrative, et qu'il entachait la décision d'illégalité. Constatant que plus de cinq ans s'étaient écoulés depuis la date à laquelle l'acte attaqué avait été pris, elle considéra toutefois qu'en vertu de l'article 146 § 1 du code de procédure administrative elle ne pouvait l'annuler mais seulement déclarer qu'il avait été pris en violation de la loi.

49. La requérante se pourvut devant la Cour administrative suprême, alléguant que la décision n'avait jamais été signifiée aux propriétaires de l'immeuble et que celle-ci aurait dû être déclarée nulle et non avenue. Le 28 novembre 1996, son recours fut rejeté.

iii. Procédure en annulation de la décision du 24 octobre 1975

50. Le 4 octobre 1994, la requérante demanda au conseil municipal de Gdynia de rouvrir la procédure administrative close par une décision prise le 24 octobre 1975 par le chef du service des collectivités locales et de l'environnement de la commune de Gdynia. En vertu de cette décision, sa maison était passée sous administration publique (paragraphe 29 ci-dessus). L'intéressée invita en outre le conseil municipal à annuler la décision litigieuse, alléguant que celle-ci manquait de base légale, notamment parce que la maison avait été à tort qualifiée d'« immeuble de rapport » (*dom wielorodzinny*) alors qu'elle avait toujours été et demeurait une maison individuelle qui ne relevait pas, en tant que telle, du régime de l'administration publique. Elle ajouta que la décision attaquée avait été prise dans l'intérêt exclusif de W.P. – qui était à cette époque le chef du service du logement de la commune de Gdynia – et avait pour but d'homologuer la précédente décision, tout aussi illégale, du 8 juillet 1975, par laquelle W.P. avait acquis le droit de louer l'appartement situé dans sa maison.

51. Le 7 décembre 1994, le maire de Gdynia rejeta la requête pour non-respect des délais. Le 12 juin 1995, la commission d'appel des collectivités locales de Gdańsk confirma la décision du maire. L'intéressée se pourvut alors devant la Cour administrative suprême. Celle-ci annula les deux

décisions le 14 novembre 1996, au motif que le maire de Gdynia n'était pas compétent pour statuer sur la requête.

52. Le 27 février 1997, la commission d'appel des collectivités locales de Gdańsk rouvrit la procédure à laquelle la décision du 24 octobre 1975 avait mis un terme. Le 28 avril 1997, elle déclara que la décision en question avait été rendue en violation de la loi, car les propriétaires de l'immeuble n'avaient pas reçu notification de la procédure. Elle estima que le conseil municipal de Gdynia n'avait pas fait preuve de la diligence requise, notamment en ce qu'il n'avait entrepris aucune démarche aux fins d'identifier les héritiers légitimes des propriétaires de l'édifice alors qu'à l'époque des faits la requérante et son frère s'étaient régulièrement acquittés des impôts afférents au bien en question auprès de la commune. S'appuyant sur l'article 146 § 1 du code de procédure administrative, la commission refusa d'annuler la décision attaquée au motif que plus de cinq ans s'étaient écoulés depuis la date à laquelle celle-ci avait été prise.

53. En 2002, à une date non précisée, la requérante demanda au gouverneur de Poméranie (*Wojewoda Pomorski*) d'annuler la décision du 24 octobre 1975. Cette requête fut renvoyée à l'organe compétent en la matière, la commission d'appel des collectivités locales de Gdańsk, qui la déclara irrecevable le 13 mai 2002, au motif que la décision en question avait acquis force de chose jugée.

3. La situation des locataires de la requérante

a) La superficie des appartements

54. Les parties ont donné des informations divergentes sur un élément pertinent pour la fixation du montant du loyer, à savoir la superficie utile réelle des appartements situés dans l'immeuble de la requérante.

i. Le Gouvernement

55. Le Gouvernement affirme que le bâtiment en question a une superficie utile de 196 m². Il produit un état des lieux effectué le 1^{er} août 1991, à l'occasion du transfert des pouvoirs d'administration de l'immeuble opéré au profit de l'intéressée et au détriment du conseil municipal de Gdynia (paragraphe 32 ci-dessus). La superficie utile de l'édifice y est estimée à 196 m², mais la surface habitable n'est pas indiquée. Selon ce document, l'immeuble litigieux, qui ne comprend aucun local commercial, se compose de quatre appartements regroupant douze pièces habitables et dont la superficie totale est évaluée à 148 m². Il y est indiqué que le bâtiment a une surface totale de 255 m².

ii. La requérante

56. La requérante déclare que la superficie totale des logements occupés par ses locataires et pour laquelle ceux-ci paient un loyer est d'environ 250 m². A cet égard, elle produit une attestation datée du 28 mai 2001 et établie par l'Association des propriétaires et agents immobiliers de Gdynia (*Zrzeszenie Właścicieli i Zarządców Domów*), l'agence qui, semble-t-il, gère ses biens. Selon ce document, depuis les années 1950 au moins, l'immeuble litigieux est divisé en trois appartements loués en vertu de conventions fondées sur les décisions administratives évoquées ci-dessus.

57. Aux fins de déterminer le montant des loyers exigibles, les surfaces utiles respectives des logements en question furent mesurées comme suit : appartement n° 1 = 127,38 m² ; appartement n° 3 = 67,90 m², et appartement n° 4 = 54,25 m². La superficie utile totale occupée par les locataires s'élevait par conséquent à 249,53 m².

b) Pièces relatives aux loyers versés par les locataires de la requérante

58. En 1995, à une date non précisée, W.P. demanda au tribunal de district de Gdynia de fixer le montant du loyer qu'il devait payer. Le 20 mars 1996, le tribunal de district rendit une décision fixant la somme en question à 33,66 zlotys polonais (PLN) par mois. Il condamna la requérante à payer 528,90 PLN au titre des frais et dépens.

59. L'attestation établie le 28 mai 2001 par l'Association des propriétaires et agents immobiliers de Gdynia (paragraphe 56 ci-dessus) indique que les montants des loyers dus par les locataires de l'intéressée étaient les suivants : pour l'appartement n° 1 (surface utile de 127,38 m²), occupé par J.P. et M.P. : 500,60 PLN ; pour l'appartement n° 3 (surface utile de 67,90 m²), occupé par W.P. : 322,65 PLN ; pour l'appartement n° 4 (ancien grenier ; surface utile de 54,25 m²), occupé par J.W. : 188,25 PLN. Le logement n° 2 – qui était apparemment l'ancienne chambre à coucher des parents de l'intéressée et avait par la suite fait office de buanderie – avait précédemment été occupé par W.P. sans titre, sans autorisation et sans contrepartie financière, ce qui avait conduit l'agence immobilière à le fermer et à en condamner l'accès à cette époque. W.P. se vit signifier une injonction de payer 2 982,46 PLN sous peine d'expulsion pour avoir utilisé le logement en question sans autorisation.

Lors de l'audience devant la chambre de la Cour, tenue le 27 janvier 2004, le Gouvernement indiqua que le loyer versé par J.P. et M.P. à cette date s'élevait à 531,63 PLN.

c) La situation financière des locataires

60. La chambre ayant sollicité la production d'éléments susceptibles d'éclairer la situation des locataires de la requérante, le Gouvernement a fourni un certificat délivré par le centre des services sociaux du district de

Gdynia (*Dzielnicowy Ośrodek Pomocy Społecznej*) le 19 février 1993. Cette pièce indiquait que le centre en question versait une aide à W.P. depuis janvier 1993, que celui-ci devait obtenir une allocation sociale périodique pour mars et mai 1993 et qu'il avait reçu une aide au logement en 1992. Il y était en outre précisé que W.P. avait été antérieurement reconnu comme présentant un « taux d'invalidité de deuxième degré » qui ferait l'objet d'un nouvel examen par les médecins en mai 1993.

61. Le 12 février 2004, en réponse à une demande du Gouvernement relative à la présente affaire, le centre des services sociaux de la commune de Gdynia (*Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej*) déclara qu'il ne fournissait aucune assistance aux locataires de la requérante, W.P., J.P., M.P. et J.W., et que ceux-ci n'avaient reçu aucune aide des services sociaux durant les dernières années, c'est-à-dire depuis 1995.

4. Montant du loyer réglementé au mètre carré à Gdynia en 1994-2004, tel qu'il ressort des informations fournies par le Gouvernement

62. Répondant à une question posée par la chambre au sujet des sommes reçues par la requérante au titre des loyers réglementés sur la période s'ouvrant le 10 octobre 1994, le Gouvernement a déclaré qu'il ne connaissait pas le détail des loyers perçus par l'intéressée sur la période pertinente mais a communiqué les éléments utilisés par la commune de Gdynia pour déterminer le montant des loyers réglementés applicables à des immeubles analogues à celui en question.

63. Selon ces informations, en décembre 1994 le loyer par mètre carré était fixé à 9,817 anciens zlotys polonais ; de janvier à novembre 1995, à 1,04 PLN ; de décembre 1995 à octobre 1996, à 2,11 PLN ; de novembre 1996 à décembre 1997, à 2,63 PLN ; de janvier 1998 à janvier 1999, à 3,37 PLN ; de février 1999 à janvier 2000, à 4,01 PLN ; de février 2000 à février 2001, à 4,37 PLN, et d'avril 2002 à octobre 2002, à 4,61 PLN.

64. Le 10 octobre 2002, l'arrêt rendu le 2 octobre 2002 par la Cour constitutionnelle devint exécutoire, ce qui permit aux bailleurs d'augmenter les loyers des logements leur appartenant jusqu'à 3 % de la valeur de reconstruction de ceux-ci (paragraphe 86, 102-104 et 113 ci-dessous).

De décembre 2002 au 30 juin 2003, l'indice de conversion pertinent de la valeur de reconstruction des logements (voir également les paragraphes 75 et 85 ci-dessous) était fixé à 2 525,30 PLN. Du 1^{er} juillet au 31 décembre 2003, il était de 2 471,86 PLN.

En 2004, l'indice de conversion fut fixé à 2 061,21 PLN. Selon le Gouvernement, la valeur de reconstruction des logements situés dans l'immeuble de la requérante était calculée sur la base des trois éléments suivants : le pourcentage de 3 % évoqué ci-dessus, la surface utile des appartements et l'indice de conversion pertinent (2 061,21 PLN). Le loyer mensuel par mètre carré applicable au bâtiment de l'intéressée correspondait

à 3 % de l'indice de conversion de la valeur de reconstruction du mètre carré divisé par 12 mois ($3 \% \times 2\,061,21 \text{ PLN} = 61,83 \text{ PLN}/12$), soit 5,15 PLN environ par mètre carré. Compte tenu de la superficie utile de l'immeuble indiquée par le Gouvernement, le loyer mensuel maximal pouvait être fixé à 1 009,40 PLN ($5,15 \text{ PLN} \times 196 \text{ m}^2$) mais si l'on se fie à la surface mentionnée par la requérante, ce montant aurait dû s'élever à 1 285,08 PLN ($5,15 \text{ PLN} \times 249,53 \text{ m}^2$).

5. Niveaux des loyers sur le marché libre à Gdynia en 1994-2004, tel qu'il ressort des informations fournies par la requérante

65. L'intéressée estime que le montant des loyers mensuels des trois appartements situés dans son immeuble aurait atteint 1 700 dollars américains (USD) sur le marché libre en 1994-1999 (800 USD + 500 USD + 400 USD respectivement, selon la taille des appartements). D'après elle, ce montant serait descendu à 1 250 USD par mois (600 USD + 350 USD + 300 USD) dans les années 2000-2002 et à 900 USD (450 USD + 250 USD + 200 USD) en 2003. Elle précise que ses projections relatives à la baisse des loyers se fondent sur des facteurs tels que la dépréciation de la valeur de l'immeuble pour vétusté, la baisse de la demande et la hausse de l'offre d'appartements locatifs sur le marché.

C. Les faits communiqués par le Gouvernement après l'adoption de l'arrêt de la chambre

66. Dans sa demande de renvoi du 20 mai 2005, le Gouvernement informa la Cour que deux des appartements de la requérante s'étaient libérés du fait que W.P. était parti le 2 juin 2003 et que J.P. et M.P. avaient déménagé le 6 septembre 2004. Il déclara également que J.W. s'était récemment vu proposer un appartement municipal par les autorités et s'apprêtait à s'y installer.

Lors de l'audience, le Gouvernement indiqua que J.W. vivait toujours dans l'appartement de la requérante mais qu'elle devait le quitter dans les semaines suivantes.

Le 18 avril 2006, le Gouvernement a informé la Cour que J.W. avait déménagé le 15 février 2006 dans un logement appartenant à la commune.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. L'« administration publique de l'habitat » et le « régime des baux spéciaux »

67. Le décret ministériel du 21 décembre 1945 sur l'administration publique de l'habitat et le contrôle des loyers (*Dekret z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu*), qui entra en vigueur le 13 février 1946, institua le régime de l'« administration publique de l'habitat », lequel s'applique également aux locaux à usage d'habitation ou à destination commerciale situés dans des immeubles privés (paragraphe 13 ci-dessus).

68. Le 1^{er} septembre 1948, le décret du 28 juillet 1948 sur les baux d'habitation (*Dekret o najmie lokali*) entra en vigueur. Selon ses dispositions, les autorités de l'Etat géraient toutes les questions de logement dans les secteurs tant public que privé et se voyaient conférer le pouvoir d'attribuer un appartement donné situé dans un immeuble privé à un locataire déterminé. Le texte en cause comprenait également des règles relatives au contrôle des loyers.

69. La loi de 1974 sur le logement créa le « régime des baux spéciaux », qui se substituait à l'« administration publique de l'habitat », sans toutefois modifier notablement les principes régissant le droit au bail. Par exemple, le droit des preneurs de louer un appartement dans un immeuble soumis à l'« administration publique » ne découlait pas d'un contrat de nature civile mais leur était conféré par décision administrative. Le propriétaire d'un édifice relevant de ce régime n'avait pas son mot à dire quant à savoir qui pouvait vivre dans sa propriété ni pour combien de temps. Le système des baux spéciaux s'appliquait aux bâtiments à usage d'habitation et aux locaux commerciaux.

70. Les décisions d'« attribution d'un logement » (*przydział lokalu*) équivalaient en pratique à l'« octroi » d'un droit de louer un logement (ou un local commercial) sous le régime des baux spéciaux. Elles étaient rendues par les services compétents de la commune (selon la réforme du système d'administration publique qui était en vigueur, ces services portaient diverses dénominations, par exemple « service de l'habitat », « service des collectivités locales et de l'environnement », « service du logement », etc.).

B. La loi du 2 juillet 1994 sur les baux d'habitation et les aides au logement (« la loi de 1994 »)

1. Abrogation du « régime des baux spéciaux » et instauration d'un nouveau système de contrôle des loyers

71. La loi en question entra en vigueur le 12 novembre 1994. Elle avait pour but de réformer le droit applicable aux rapports entre les bailleurs et les preneurs. Si elle abrogeait le « régime des baux spéciaux » et assouplissait le contrôle des loyers, en autorisant par exemple la fixation du montant des loyers des locaux commerciaux par référence aux prix du marché et en reconnaissant aux propriétaires et aux locataires la liberté de déterminer – par des contrats de droit civil – les loyers des immeubles d'habitation, elle maintenait cependant le système d'encadrement des loyers occupés par les preneurs dont le droit au bail découlait d'une décision administrative antérieure.

72. La loi de 1994 institua le système des « loyers réglementés » (*czynsz regulowany*) et imposa des règles précises concernant le calcul des loyers des immeubles d'habitation qui relevaient jusque-là du « régime des baux spéciaux ». Les dispositions relatives au contrôle des loyers, édictées dans le but d'offrir une protection juridique aux locataires démunis pendant la phase de transition entre le système d'organisation de l'habitat contrôlé par l'Etat et celui du marché immobilier soumis à la loi de l'offre et de la demande, devaient rester en vigueur jusqu'au 31 décembre 2004.

La loi de 1994 maintenait, sous un libellé légèrement différent, le dispositif de protection des preneurs contre la cessation des baux en cours qui avaient été conclus sur la base d'une décision administrative antérieure ainsi que les règles relatives à la transmission du droit au bail par voie successorale.

2. Transmission du droit au bail du locataire d'un appartement

73. L'article 8 § 1 de la loi se lisait ainsi :

« 1. Au décès du preneur, ses descendants, ascendants, frères et sœurs majeurs, parents adoptifs ou enfants adoptifs, ou toute personne ayant vécu avec lui en concubinage, peuvent, sous réserve d'avoir vécu dans son foyer jusqu'à son décès, succéder aux droits et obligations découlant [de son contrat de location] d'un appartement, à moins qu'ils ne renoncent à ce droit en faveur du bailleur. Cette disposition ne s'applique pas aux personnes qui, au décès du preneur [initial], sont titulaires d'un droit sur un autre logement.

2. Le bail prend fin lorsqu'il n'y a pas de successeur au contrat de location, ou lorsque les successeurs renoncent à leur droit. »

3. Loyers réglementés

74. L'article 20 est ainsi libellé :

« 1. En vertu du bail, le preneur s'oblige à payer le loyer.

2. Dans les cas prévus par la présente loi, le loyer est fixé selon les modalités qu'elle précise (loyers réglementés). Dans les autres cas, le loyer est librement déterminé.

3. Le loyer est fixé en fonction de l'état matériel et de la superficie de l'immeuble, de l'état de l'appartement ainsi que d'autres facteurs qui augmentent ou réduisent la valeur de celui-ci.

4. Les parties précisent le loyer dans leur contrat. »

75. L'article 25, lequel, conformément à l'article 56 § 2 (paragraphe 77 ci-dessous), s'appliquait également aux appartements privés relevant du régime des baux spéciaux anciennement applicable, disposait :

« 1. Sous réserve des dispositions de l'article 66, les locataires de logements appartenant aux municipalités, au Trésor public, aux entités juridiques de l'Etat, aux entités juridiques administrant des immeubles d'habitation sans but lucratif et qui n'ont pas le statut de coopérative de logement versent des loyers réglementés.

2. Le montant annuel d'un loyer réglementé ne peut dépasser 3 % de la valeur de reconstruction du logement [*wartość odtworzeniowa lokalu*] pour lequel il est versé.

3. La valeur de reconstruction d'un appartement correspond au produit de la surface utile de celui-ci par l'indice de conversion au mètre carré de la surface utile de l'immeuble.

4. Le Gouverneur [compétent] fixe tous les trois mois, par ordonnance, l'indice de conversion au mètre carré de la surface utile d'un immeuble d'habitation. »

4. Transformation des « baux administratifs » en « baux contractuels »

76. Les dispositions transitoires de la loi précitée prévoyaient que le droit au bail attribué à un preneur par décision administrative devait être soumis au même régime que les baux conclus selon les règles pertinentes du code civil. Les locataires des appartements concernés par les dispositions en question devaient payer des loyers réglementés jusqu'au 31 décembre 2004.

L'article 55 de la loi prévoyait que les baux portant sur des appartements et conclus sur la base de décisions administratives prises dans le cadre de la loi de 1974 sur le logement devaient être maintenus.

77. L'article 56 énonçait d'autres règles relatives à ces « baux administratifs ». En ses passages pertinents, il était ainsi libellé :

« 1. Aux fins de la présente loi, seront considérés comme des baux contractuels conclus pour une durée indéterminée conformément à ses dispositions les baux découlant de décisions administratives d'attribution de logements ainsi que ceux qui

se fondent sur une base légale [antérieure à] l'application, dans une localité donnée, du système de l'administration publique de l'habitat ou du régime des baux spéciaux.

2. Jusqu'au 31 décembre 2004 inclus, le montant des loyers dus au titre de la location d'appartements faisant l'objet d'un bail correspondant aux modalités décrites au paragraphe 1 et situés dans des immeubles appartenant à des personnes physiques sera déterminé conformément aux dispositions applicables aux loyers réglementés.

(...)

4. Si un propriétaire visé au paragraphe 2 souhaite reprendre son appartement pour y habiter et quitte dans cette intention le logement qu'il louait jusque-là (...) à la commune, le preneur devra libérer l'appartement en question et emménager dans le logement [qui lui sera proposé], sous réserve que [l'état de] celui-ci satisfasse aux exigences imposées par la présente loi en matière de logements de remplacement. Si tel est le cas, le propriétaire peut mettre fin au bail dans les conditions fixées par l'article 32 § 2.

(...)

6. Lorsque l'appartement du propriétaire doit être occupé par l'un des enfants majeurs de celui-ci ou l'un de ses parents, le paragraphe 4 (...) s'applique par analogie.

7. Lorsque le bailleur propose au preneur un logement de remplacement dont il est également propriétaire, ou lorsque la commune fournit pareil logement au preneur à la demande du bailleur, le paragraphe 4 s'applique par analogie. »

5. Les obligations des propriétaires quant à l'entretien des immeubles

78. L'article 9 de la loi énumérait de façon détaillée les obligations que les propriétaires assumaient en vertu du bail. Il s'appliquait tant aux bailleurs louant des appartements dont le loyer était librement fixé selon la loi du marché qu'à ceux qui percevaient des loyers réglementés. Il dressait en outre la liste des travaux d'entretien que les propriétaires devaient réaliser en application du contrat de location. Ses passages pertinents se lisaient ainsi :

« 1. Le bailleur garantit le bon fonctionnement des installations techniques de l'immeuble ; il permet au preneur d'utiliser la lumière et le chauffage dans le logement ; il veille à ce que celui-ci soit doté d'eau froide et d'eau chaude et garantit le bon fonctionnement des ascenseurs, de l'antenne collective et des autres installations dont l'immeuble est pourvu ;

(...)

3. Le bailleur doit, en particulier :

1) veiller au bon fonctionnement et à la propreté des locaux et installations collectifs dans le bâtiment ; cela vaut également pour les alentours de celui-ci ;

2) effectuer les réparations dans le bâtiment et ses logements et installations, et réparer tout bâtiment qui a été endommagé, indépendamment de l'origine du dommage ; toutefois, le preneur supporte les frais de réparation des dégâts dont il est responsable ;

3) effectuer les réparations dans les logements, réparer ou remplacer les installations et les installations techniques et, particulièrement, effectuer les réparations dont le preneur n'est pas responsable ; il doit en particulier :

a) réparer et remplacer les installations d'eau froide, d'eau chaude et de gaz dont l'immeuble est pourvu, réparer et remplacer les dispositifs d'évacuation des eaux usées, les équipements de chauffage central (y compris les radiateurs), d'électricité, de téléphone ainsi que le système d'antenne collective hors raccords ;

b) remplacer ou réparer les chaudières, les huisseries, les parquets, les revêtements de sol et les plâtres.

(...)»

6. *La cessation du bail à loyer réglementé du fait du preneur*

79. En pratique, il ne pouvait être donné congé au preneur d'un bail à loyer réglementé qui n'avait pas plus de deux mois d'arriéré de paiement, sauf si celui-ci avait utilisé le logement « d'une manière non compatible avec sa destination », s'il l'avait endommagé ou avait causé des dégradations à l'immeuble, s'il avait troublé la tranquillité des lieux de manière réitérée et flagrante, s'il avait troublé l'ordre public ou sous-loué le logement sans autorisation préalable du propriétaire (articles 31 et 32 de la loi de 1994).

Toutefois, même lorsque le preneur était resté en défaut de paiement du loyer pendant plus de deux mois, le bailleur désireux de lui donner congé devait l'en avertir par écrit et lui accorder un délai d'un mois pour le règlement des arriérés et du loyer du mois en cours.

Si, après la cessation du bail, le preneur ne libérait pas l'appartement (ce qui était très souvent le cas en raison de la pénurie aiguë de logements locatifs bon marché et du prix élevé des appartements à l'achat), le bailleur devait engager une action en expulsion. Une fois rendue l'ordonnance d'expulsion, le bailleur devait demander à la commune concernée de fournir au locataire un « logement de remplacement » pour que l'ordonnance soit exécutée et le logement vidé. En raison du très faible nombre de logements de remplacement disponibles, l'exécution et la libération des lieux pouvaient prendre de nombreuses années. L'ordonnance d'expulsion devenue définitive, le locataire devait pendant toute la période où il demeurait dans l'appartement verser une « indemnité d'occupation extracontractuelle » (*odszkodowanie za bezumowne korzystanie*) équivalant à 200 % du montant du loyer en vigueur. Si ce montant ne couvrait pas les

pertes subies par lui du fait de l'entretien de l'appartement, le bailleur pouvait attaquer le preneur pour obtenir une indemnité complémentaire.

C. Les arrêts de la Cour constitutionnelle déclarant certaines dispositions de la loi de 1994 contraires à la Constitution

1. L'arrêt du 12 janvier 2000

80. Le 12 janvier 2000, la Cour constitutionnelle, statuant sur un point de droit qui lui avait été déféré par la Cour suprême, déclara inconstitutionnel l'article 56 § 2 combiné avec, notamment, l'article 25 de la loi de 1994 (paragraphe 75 et 77 ci-dessus). Elle jugea les dispositions en question contraires à l'article 64 § 3 (restrictions autorisées à la protection des droits patrimoniaux) combiné avec les articles 2 (prééminence du droit et justice sociale) et 31 § 3 (principe de proportionnalité) de la Constitution (paragraphe 107 et 109-110 ci-dessous) ainsi qu'à l'article 1 du Protocole n° 1, estimant que celles-ci faisaient peser une charge excessive et – du point de vue des restrictions autorisées au droit de propriété – inutile sur l'exercice du droit de propriété des propriétaires d'appartements relevant du régime des loyers réglementés.

Elle déclara que les dispositions inconstitutionnelles devaient être abrogées le 11 juillet 2001, ce qui signifiait en pratique qu'à cette date le Parlement devait avoir adopté une nouvelle loi régissant le domaine considéré d'une manière conforme à la Constitution.

81. Avant de rendre son arrêt, la Cour constitutionnelle avait demandé au président de l'Office de l'habitat et de l'urbanisme (*Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast*) des informations au sujet de l'application de la loi de 1994 et, plus particulièrement, de la méthode de calcul de « l'indice de conversion au mètre carré de la surface utile d'un immeuble d'habitation » mentionné à l'article 25 de la loi. Les renseignements communiqués avaient révélé que le montant des loyers réglementés n'avait jamais atteint le plafond légal de 3 % de la valeur de reconstruction visé à l'article 25 § 2 et qu'il avait été fixé par les communes à 1,3 % de cette valeur, de sorte que les loyers en question ne couvraient que 60 % des frais d'entretien des logements concernés. Le reliquat était à la charge des propriétaires, qui devaient le payer de leurs propres deniers. Cette situation ne leur permettait pas d'épargner en vue de financer les réparations.

82. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle attachait beaucoup d'importance au fait que les règles applicables aux loyers réglementés avaient conduit à une situation dans laquelle les frais exposés par les propriétaires des logements étaient beaucoup plus élevés que les loyers versés par les locataires et que les premiers « n'avaient aucune influence sur les modalités de fixation du montant des loyers réglementés ». De l'avis de la cour, l'insuffisance des loyers réellement perçus avait entraîné une baisse

progressive de la valeur des immeubles de rapport. Au fil du temps, ce phénomène avait eu des effets analogues à ceux d'une expropriation.

L'abondante motivation de l'arrêt en question peut se résumer comme suit :

« L'un des éléments essentiels du droit de propriété réside dans la possibilité de tirer profit de l'objet sur lequel s'exerce ce droit, lequel revêt une importance particulière dans une économie de marché. Le législateur peut réglementer et restreindre ce droit en fonction notamment du contexte social dans lequel s'exercent la jouissance de la propriété et les devoirs envers la société qui sont inhérents à la propriété. Dans des cas exceptionnels, (...) il est même [acceptable] d'empêcher temporairement les propriétaires de (...) tirer un revenu de leurs biens. Toutefois, lorsque les limitations apportées au droit de propriété vont au-delà de ce cas de figure et que le législateur place les propriétaires dans une situation telle que les biens qu'ils possèdent leur causent nécessairement des pertes, tout en leur imposant le devoir de conserver les biens dont il s'agit dans un état particulier, on peut dire que les restrictions en question portent atteinte à l'essence même de ce droit. (...)

La Cour constitutionnelle constate que les règles applicables limitent très sérieusement la possibilité pour les propriétaires d'user et de disposer des logements qui leur appartiennent et qui relèvent de l'article 56 § 1 de la loi de 1994. Cette disposition a en particulier pour effet de transformer tous les rapports locatifs antérieurs découlant de décisions administratives d'attribution de logements (...) en baux contractuels conclus pour une durée indéterminée. (...)

La Cour constitutionnelle n'exercera pas son contrôle de constitutionnalité sur les règles en cause, car tel n'est pas l'objet du présent arrêt. Elle observe simplement que, dans ce contexte, les propriétaires d'immeubles sont pratiquement privés de toute influence sur le choix de leurs locataires et sur la question de savoir si les rapports contractuels qu'ils entretiennent avec eux doivent se poursuivre. (...)

Ainsi, la faculté [reconnue aux propriétaires] de jouir et de disposer de leurs biens subit des restrictions considérables. Si elle n'est pas totalement éteinte, puisque les propriétaires conservent la possibilité de vendre leurs immeubles (logements) ou de les hypothéquer et qu'il n'y a pas de limitations en matière successorale, l'entrave au droit de disposer des logements relevant de la loi de 1994 entraîne une diminution de la valeur marchande des immeubles. Du même coup, d'autres attributs du droit de propriété, dont les propriétaires demeurent titulaires, telle la possibilité de jouir et de disposer [des biens qui leur appartiennent], sont réduits de façon substantielle, de sorte que ce droit devient illusoire.

Parallèlement, les dispositions légales imposent aux propriétaires d'immeubles un certain nombre d'obligations onéreuses (...) Non seulement la plupart des lois applicables font peser sur eux des obligations spécifiques mais elles prévoient en outre des sanctions spéciales en cas d'inexécution ou de mauvaise exécution des obligations en question. (...)

La Cour constitutionnelle estime que la loi de 1994 et, en particulier, la façon dont celle-ci est mise en œuvre n'offrent pas un dispositif propre à garantir de manière satisfaisante un équilibre entre, d'une part, les frais d'entretien des immeubles, de leurs équipements et de leurs alentours et, d'autre part, les revenus tirés des loyers réglementés. (...)

La Cour constitutionnelle juge nécessaire d'attirer l'attention sur deux autres points pertinents quant à la situation des propriétaires.

En premier lieu, le montant insuffisant des loyers réglementés par rapport aux dépenses réelles d'entretien des bâtiments ne permet pas (...) [aux propriétaires] d'épargner en vue d'effectuer les réparations et de les conserver en bon état, de sorte que les immeubles de rapport se déprécient progressivement. Sous l'angle patrimonial, ce phénomène doit s'analyser comme un processus de privation graduelle du droit de propriété qui aboutit, à terme, à un résultat similaire à une expropriation. Ce phénomène a par ailleurs un impact général sur la société puisque beaucoup d'immeubles arrivent en « fin de vie », ce qui se traduira, pour les propriétaires, par la perte des biens qui leur appartiennent et, pour les locataires, par la perte de la possibilité de se loger, situation qui n'est guère compatible avec l'article 75 § 1 de la Constitution.

En second lieu, le montant insuffisant des loyers réglementés par rapport aux dépenses réelles d'entretien des immeubles n'a pas été dûment reconnu par les lois fiscales (...) [Le droit fiscal], qui traite les propriétaires de la même façon que les hommes d'affaires ou les personnes louant des logements dans un but lucratif, les oblige à supporter les conséquences financières de toutes les pertes découlant de la location de leurs logements. (...)

[Quant au principe de proportionnalité inscrit à l'article 31 § 3 de la Constitution]

(...) il peut être légitime de fixer le montant des loyers à un niveau qui ne soit pas disproportionné à la situation financière des locataires, afin d'assurer à ceux-ci un niveau de vie correct (ou au moins minimum) après le paiement du loyer. Conformément à la conception moderne de l'« Etat social », il est juste de demander à tous les membres de la société certains sacrifices au bénéfice de ceux qui ne peuvent subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille. Il est dans l'ordre des choses que l'ampleur de ces sacrifices dépende du niveau des revenus de chacun et qu'ils pèsent plus lourdement sur les plus riches. Il est aussi naturel que les propriétaires de biens puissent être invités à consentir certains sacrifices, conformément au principe général selon lequel « la propriété implique des obligations ». Toutefois, la répartition des charges parmi les membres de la société ne saurait être arbitraire et doit être maintenue dans des proportions raisonnables.

Compte tenu de la situation actuelle de la Pologne, le maintien des dispositions restreignant les droits patrimoniaux des propriétaires, et en particulier de celles qui s'opposent à la libre détermination du montant des loyers et autres charges dus par les locataires, peut se justifier au regard de l'article 31 § 3. (...) Il peut même sembler légitime – du moins pendant la période transitoire – d'imposer des limitations encore plus étendues au droit de propriété, et attentatoires à la liberté de tirer profit des biens que l'on possède, en fixant le montant des loyers de telle sorte qu'ils couvrent tout juste les frais d'entretien et de conservation de l'immeuble.

Toutefois, l'examen de la loi de 1994 conduit à la conclusion que les restrictions applicables ne s'arrêtent pas là. Les règles actuelles fixent délibérément le montant des loyers réglementés en deçà des frais et dépenses réellement exposés par les propriétaires. Cela, en soi, ne serait pas nécessairement considéré comme contraire à la Constitution s'il y avait un quelconque dispositif juridique parallèle visant à compenser les pertes subies. Or aucun mécanisme de ce type n'a été instauré. En conséquence, les dispositions applicables sont fondées sur la prémisse que la propriété

doit – jusqu’à la fin de l’année 2004 – entraîner des pertes pour le propriétaire et qu’en même temps celui-ci a l’obligation d’engager des dépenses pour conserver le bien dans un état précis.

Cela signifie que la loi de 1994 a fait peser sur les propriétaires de biens immobiliers l’essentiel des sacrifices que la société devait consentir au bénéfice des locataires, du moins des plus démunis d’entre eux. Par ailleurs, il existait d’autres possibilités – par exemple le financement sur fonds publics des dépenses d’entretien et de réparation des immeubles visées à l’article 56 § 1, la prise en compte intégrale par la réglementation fiscale des pertes et des frais exposés par les propriétaires et l’ajustement du montant des loyers aux revenus des locataires – qui n’ont pas été employées. Au lieu de cela, on a eu recours au moyen le plus simple (qui semble le moins coûteux socialement), consistant à plafonner le montant des loyers à un faible niveau et à autoriser les communes à ménager des exceptions à ce plafond. Les propriétaires sont donc censés financer le reliquat des coûts d’entretien de leurs biens sur leurs propres deniers. Aucune proportionnalité n’a été ménagée quant à la répartition des charges (sacrifices) entre les propriétaires et les autres membres de la société.

La Cour constitutionnelle aimerait souligner une fois de plus que, dans le contexte actuel, la protection des droits des locataires est un impératif constitutionnellement reconnu (...) et que cette exigence peut notamment se traduire par l’adoption de dispositions ayant pour effet de plafonner le montant des loyers. La Constitution n’impose en revanche nullement que certains particuliers – les propriétaires de logements – supportent l’essentiel de la charge que représente la protection des locataires. En effet, le devoir d’aider les plus démunis et [les obligations inhérentes à] la solidarité sociale n’incombent pas exclusivement aux propriétaires. Il est possible d’adopter d’autres dispositifs juridiques propres à assurer simultanément la nécessaire protection des locataires et les moyens financiers minimaux dont les propriétaires ont besoin pour couvrir les frais qui leur incombent. (...) Il n’appartient pas à la Cour constitutionnelle d’indiquer des solutions concrètes et de déterminer la répartition des charges devant être respectivement supportées par les locataires, les propriétaires et la société dans son ensemble. La cour estime toutefois qu’aucune considération constitutionnelle ne permet de justifier que l’essentiel de ces charges pèse sur les propriétaires. (...)

En conséquence, l’article 56 § 2 est incompatible avec la Constitution. Une restriction au droit de propriété (...) qui n’est pas « nécessaire » ne remplit pas les exigences constitutionnelles de proportionnalité.

[Autres considérations]

Le constat selon lequel l’article 56 § 2 viole le principe de proportionnalité ôte toute utilité à l’examen de la question de savoir si cette disposition porte également atteinte à l’essence même du droit de propriété, puisque [une conclusion supplémentaire de la Cour constitutionnelle en ce sens] n’aurait pas d’incidence sur le fond du présent arrêt. Il convient simplement de noter incidemment que la question de savoir si l’« essence » du droit de propriété a été préservée doit également être appréciée (...) à la lumière des restrictions apportées à ce droit prises dans leur ensemble. (...) Le mécanisme [de contrôle des loyers] institué par l’article 56 § 2, combiné avec d’autres dispositions applicables aux immeubles détenus par des personnes privées, [conduit à] déposséder les propriétaires de la moindre prérogative attachée au droit de propriété dont ils sont titulaires.

La Cour constitutionnelle estime par conséquent que le droit des propriétaires de tirer profit de leurs biens, qui est une composante importante du droit de propriété, a été annihilé et que le second attribut de ce droit, celui de disposer des biens, a été simultanément vidé de sa substance. En conséquence, le droit de propriété est devenu illusoire et inapte à remplir la fonction que lui assigne l'ordre juridique fondé sur les principes énumérés à l'article 20 de la Constitution [principes de l'économie sociale de marché, de l'activité économique, de la propriété privée, de la solidarité, du dialogue et de la coopération].

[Quant aux aspects constitutionnels de la situation des locataires]

Le législateur s'est vu imposer une sorte d'obligation de garantir, jusqu'au 31 décembre 2004, le maintien dans leurs modalités actuelles des rapports entre les bailleurs et les preneurs de logements municipaux et de logements [privés], y compris en ce qui concerne le niveau des loyers [3 % de la valeur de reconstruction du logement] (...) Eu égard au principe selon lequel la confiance des citoyens en l'Etat et en ses lois doit être préservée et au principe de la sécurité juridique, lesquels découlent de la prééminence du droit consacrée par l'article 2 de la Constitution et s'imposent au législateur, la Cour constitutionnelle estime que renoncer à cette obligation ne se justifierait qu'en cas de nécessité publique exceptionnelle, qui n'existe pas à l'heure actuelle (...) Il convient de noter au passage que la fixation d'un terme à l'application du système de contrôle des loyers des immeubles appartenant à des personnes privées impose également une obligation au législateur, au bénéfice des propriétaires : celle d'abroger le dispositif en question sous la forme qu'il revêt actuellement d'ici la fin de 2004. Pareille obligation doit également être considérée sous l'angle du principe de la préservation de la confiance des citoyens en l'Etat.

[Considérations finales]

La non-conformité à la Constitution d'un système autorisant la fixation des revenus des propriétaires à un niveau inférieur à un certain seuil ne signifie pas que les loyers dus par les locataires doivent nécessairement être revus à la hausse, car ce problème peut être résolu par l'allocation de fonds publics. »

2. *L'arrêt du 10 octobre 2000*

83. Par un arrêt du 10 octobre 2000, la Cour constitutionnelle déclara incompatible avec les principes constitutionnels de protection du droit de propriété et de justice sociale l'article 9 de la loi de 1994 (paragraphe 78 ci-dessus), qui définissait les obligations des propriétaires. Elle releva entre autres que cette disposition imposait aux propriétaires une charge financière lourde et nullement proportionnée aux revenus tirés des loyers réglementés. Elle ordonna que l'article en question fût abrogé au plus tard le 11 juillet 2001.

3. *Les modifications législatives ultérieures*

84. Les arrêts rendus par la Cour constitutionnelle les 12 janvier et 10 octobre 2000 conduisirent le Parlement à adopter une nouvelle loi sur le logement et les rapports locatifs, la loi du 21 juin 2001 relative à la protection des droits des locataires et aux ressources immobilières des

communes et amendant le code civil (*Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* – « la loi de 2001 »), qui entra en vigueur le 10 juillet 2001. Ce texte abrogea la loi de 1994 et substitua au régime des loyers réglementés un nouveau dispositif juridique de contrôle des loyers limitant la possibilité pour les propriétaires d'augmenter le montant des loyers.

La loi de 2001 fut modifiée à plusieurs reprises. Les amendements les plus importants, adoptés par le Parlement les 17 et 22 décembre 2004, entrèrent en vigueur le 1^{er} janvier 2005 (paragraphe 124-132 ci-dessous).

D. La loi de 2001

1. Les restrictions apportées à la hausse des loyers

85. L'article 9 de la loi de 2001 énumérait les situations dans lesquelles un propriétaire pouvait augmenter le loyer. Les passages pertinents de cette disposition, telle qu'applicable jusqu'au 10 octobre 2002 (paragraphe 102 ci-dessous), se lisaient ainsi :

« 1. Le loyer et les charges locatives, excepté celles qui ne dépendent pas du bailleur [par exemple l'électricité, l'eau, le chauffage central, etc.], ne peuvent être augmentés qu'une fois par semestre ;

2. Si un bailleur augmente les charges locatives qui ne dépendent pas de lui, il est tenu de fournir au preneur un récapitulatif des charges et de l'informer des motifs de l'augmentation ;

3. L'augmentation annuelle du loyer et des charges locatives, excepté celles qui ne dépendent pas du bailleur, ne peut dépasser un certain pourcentage de la hausse de l'indice des prix à la consommation constatée l'année précédant l'augmentation par rapport à l'année antérieure. Le pourcentage en question est de :

1) 50 % – si le loyer annuel n'excède pas 1 % de la valeur de reconstruction du logement ;

2) 25 % – si le loyer annuel est compris entre 1 % et 2 % de la valeur de reconstruction du logement ;

3) 15 % – si le loyer annuel excède 2 % de la valeur de reconstruction du logement.

Les informations relatives à la hausse des prix visée à la première phrase [du présent paragraphe] seront publiées dans les bulletins officiels du président du Bureau central des statistiques ;

(...)

8. La valeur de reconstruction d'un logement est le produit de la surface utile de celui-ci par l'indice de conversion du coût de reconstruction au mètre carré de la surface utile de l'immeuble d'habitation. (...) »

86. L'article 28 § 2 de la loi de 2001 imposait une autre restriction aux propriétaires désireux d'augmenter les loyers. Reprenant une limite déjà posée par la loi de 1994 (paragraphe 81 ci-dessus), cette disposition, applicable jusqu'au 31 décembre 2004, plafonnait le montant des loyers réglementés à 3 % de la valeur de reconstruction des logements. Cette disposition resta en vigueur jusqu'au 31 décembre 2004, limite qui avait déjà été fixée par la loi de 1994 (paragraphe 77 ci-dessus).

L'article 28 § 2 était ainsi rédigé :

« Jusqu'au 31 décembre 2004, le montant annuel des loyers dus au titre des baux conclus antérieurement à la promulgation de la présente loi et relevant du régime des loyers réglementés à la date d'entrée en vigueur de la présente loi est plafonné à 3 % de la valeur de reconstruction du logement. »

2. *La cessation des baux*

87. L'article 11 de la loi de 2001 énumérait les situations dans lesquelles un propriétaire pouvait mettre fin à un bail découlant d'une décision administrative.

L'article 11 §§ 1 et 2, en ses passages pertinents, était ainsi libellé :

« 1. Le bailleur ne peut donner congé au preneur qui verse un loyer en contrepartie de la jouissance d'un logement que pour les raisons énumérées ci-après (...) Le congé doit être donné par écrit à peine de nullité.

2. Le bailleur peut délivrer congé au preneur avec un préavis effectif d'un mois, le bail expirant alors à la fin du mois calendaire, dans les cas suivants :

1) lorsque le preneur, malgré un avertissement écrit, continue à utiliser le logement d'une manière contraire aux termes du bail ou non compatible avec la destination du logement, et cause ainsi un dommage ; ou s'il détériore des équipements conçus pour l'usage commun des résidents, ou s'il trouble l'ordre de manière flagrante ou répétée, perturbant ainsi gravement [*czyniąc uciążliwym*] l'usage des autres appartements ; ou

2) lorsque le preneur a plus de trois mois de retard pour le paiement des loyers ou des autres charges locatives et que, ayant été informé par écrit de l'intention du bailleur de mettre fin au bail et ayant bénéficié d'un mois pour régler l'arriéré et le loyer du mois en cours, il ne s'est pas acquitté des montants dus ; ou

3) lorsque le preneur, sans l'autorisation du bailleur, a sous-loué le logement ou une partie de celui-ci, ou a permis à un tiers de l'utiliser en tout ou en partie à titre gratuit ; ou

4) lorsque le logement occupé par le preneur doit être libéré en vue d'une démolition imminente ou d'une rénovation importante de l'immeuble (...) »

88. En vertu de l'article 11 § 3, le propriétaire d'un logement qui percevait un loyer inférieur à 3 % de la valeur de reconstruction de celui-ci pouvait mettre fin au bail si le locataire n'y résidait plus depuis plus de

douze mois ou si celui-ci avait un droit sur un autre appartement situé dans la même ville.

Aux termes de l'article 11 § 4, le propriétaire désireux de reprendre son appartement pour y habiter pouvait mettre fin au bail avec un préavis de six mois s'il avait proposé au locataire un « logement de remplacement » (*lokal zastępczy*) ou si le locataire avait droit à un logement remplissant les conditions d'un « logement de remplacement ».

En vertu de l'article 11 § 5, le propriétaire désireux de reprendre son appartement pour y habiter mais qui ne pouvait proposer au locataire un « logement de remplacement » pouvait dénoncer le bail moyennant un préavis de trois ans.

89. Toutefois, l'article 12 § 1 apportait une restriction supplémentaire à la possibilité de mettre fin à un bail. Selon cette disposition, le propriétaire désireux de dénoncer un bail pour le motif énoncé à l'article 11 § 2, alinéa 2 (arriérés de loyer non réglés malgré la notification d'un avertissement et l'octroi d'un nouveau délai pour le paiement), ne pouvait donner congé à un locataire dont les ressources auraient permis à celui-ci de prétendre à l'octroi d'un bail pour un « logement social » (*lokal socjalny*) municipal sans avoir au préalable proposé au locataire en question un accord de règlement des arriérés de loyer et des charges en cours.

Dans les cas où, bien que le bail fût expiré, le locataire ne libérait pas le logement, le propriétaire devait – comme sous l'empire des règles antérieures – engager une action en expulsion. Toutefois, même s'il obtenait gain de cause, il ne pouvait recouvrer la possession du logement tant que le locataire n'avait pas obtenu un logement de remplacement auprès de la commune.

3. Obligations d'entretien et de réparation

90. La loi de 2001, telle qu'applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2005, ne comportait aucune règle spécifique relativement aux obligations des propriétaires et des locataires en matière d'entretien et de réparation des logements et des immeubles d'habitation. Les obligations en question relevaient en partie des dispositions pertinentes du code civil (applicable à toute question non traitée par la loi de 2001) et en partie de la loi du 7 juillet 1994 sur la construction (*Prawo budowlane* – « la loi sur la construction »), laquelle définissait les devoirs généraux des propriétaires d'immeubles.

91. Les passages pertinents de l'article 662 du code civil, qui énonce une règle générale, se lisent ainsi :

« 1. Le bailleur doit délivrer au preneur la chose [louée] dans un état la rendant apte à l'usage auquel elle est destinée et la conserver ainsi pendant toute la durée du bail.

2. Les réparations mineures liées à l'usage normal de la chose [louée] incombent au preneur. »

92. L'article 675 du code civil, en ses passages pertinents, se lit ainsi :

« 1. Au terme du bail, le preneur est tenu de restituer la chose [louée] dans un état équivalent [à celui dans lequel elle se trouvait lorsqu'il en a pris possession] ; toutefois, il n'est pas responsable de la détérioration de la chose provoquée par un usage normal de celle-ci. »

93. L'article 681 énumère les réparations mineures dont le locataire est responsable. Il est ainsi libellé :

« Les réparations mineures dont le preneur a la charge comprennent, entre autres, celles relatives aux sols, aux portes et aux fenêtres, la peinture des murs, des sols et du côté intérieur de la porte d'entrée de l'appartement, ainsi que celles relatives aux installations et équipements qui permettent d'utiliser la lumière, le chauffage, l'eau et le système d'évacuation des eaux usées. »

94. L'article 61 de la loi sur la construction dit ceci :

« Le propriétaire ou gérant d'un immeuble est tenu d'entretenir et d'utiliser l'immeuble conformément aux règles énoncées à l'article 5 § 2. »

L'article 5 § 2 dispose :

« Les conditions d'utilisation d'un immeuble doivent être garanties conformément à l'usage auquel il est destiné, notamment en ce qui concerne :

a) l'alimentation en eau et en électricité et, le cas échéant, l'alimentation en chauffage et en fioul, compte dûment tenu de leur usage effectif ;

b) l'évacuation des eaux usées, des ordures et des eaux de pluie. »

4. La transmission des baux par voie successorale

95. L'article 691 du code civil, en ses passages pertinents, se lit ainsi :

« 1. Au décès du preneur, son conjoint, s'il n'était partie au bail, ses enfants, les conjoints de ceux-ci et toute autre personne dont il avait la charge ou qui vivait avec lui en concubinage peuvent lui succéder aux droits et obligations découlant du bail.

2. Les personnes visées au paragraphe 1 succèdent aux droits et obligations du preneur si elles vivaient dans le foyer de celui-ci jusqu'à son décès.

3. Le bail expire si aucune des personnes visées au paragraphe 1 ne vient succéder au preneur dans ses droits et obligations. »

E. L'arrêt rendu le 2 octobre 2002 par la Cour constitutionnelle

96. Le 11 décembre 2001, le médiateur (*Rzecznik Praw Obywatelskich*) demanda à la Cour constitutionnelle notamment de déclarer l'article 9 § 3 de la loi de 2001 (paragraphe 85 ci-dessus) contraire au principe constitutionnel de protection du droit de propriété. Il mentionna les nombreuses plaintes qu'il avait reçues de propriétaires, qui dénonçaient le fait que le montant des loyers déterminé conformément aux règles prévues par l'article en question ne couvrait pas les frais d'entretien élémentaires des

immeubles d'habitation. Il fit également valoir que les dispositions récemment adoptées pour la fixation des loyers plaçaient les propriétaires dans une position plus défavorable que celle qui résultait des règles applicables sous l'empire de la loi de 1994, qui avaient elles-mêmes été déclarées inconstitutionnelles.

Le médiateur critiqua l'incohérence – selon lui exceptionnelle – de la législation en question. Il mit notamment en cause le fait que la loi instituait – à tort selon lui – une corrélation entre l'augmentation des loyers et la hausse de l'indice des prix à la consommation, indice qui n'avait pas le moindre rapport avec la question des frais d'entretien des immeubles. Il ajouta qu'il n'y avait toujours aucune disposition permettant aux propriétaires de compenser les pertes subies du fait des dépenses d'entretien de leurs biens.

97. Les représentants du Parlement et du procureur général (*Prokurator Generalny*) prièrent la Cour constitutionnelle de rejeter la demande.

98. La haute juridiction invita les organisations de propriétaires et de locataires à intervenir dans la procédure et à formuler des observations écrites. L'Association polonaise des locataires, l'Union polonaise des propriétaires d'immeubles (*Polska Unia Właścicieli Nieruchomości*) et l'Association polonaise des propriétaires immobiliers (*Ogólnopolskie Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości*) présentèrent leurs observations les 16, 17 et 18 septembre 2002 respectivement.

99. L'Union polonaise des propriétaires d'immeubles produisit un nombre considérable de statistiques qui montraient que les loyers réglementés représentaient en moyenne 1,5 % environ de la valeur de reconstruction des immeubles, qui s'élevait elle-même à quelque 40 % des frais d'entretien des immeubles d'habitation. Elle présenta un exemple de calcul de loyer mensuel basé sur la valeur de reconstruction moyenne, la taille moyenne d'un logement et le revenu brut moyen.

Partant de l'hypothèse que la valeur de reconstruction moyenne s'élevait à 2 200 PLN, que le montant maximum des loyers réglementés représentait en moyenne 1,5 % de cette valeur et que le logement moyen pris comme référence avait une surface de 40 m², elle calcula que le loyer mensuel dû pour la location d'un tel logement était de 110 PLN. Elle précisa que ce montant correspondait à 5 % du revenu brut moyen, alors que les loyers représentaient selon elle de 25 à 30 % du revenu brut moyen dans les pays de l'Union européenne.

100. L'Association polonaise des propriétaires immobiliers alléguait que la législation critiquée, qui imposait à un groupe de 100 000 propriétaires environ l'essentiel de la charge de la protection sociale accordée par l'Etat aux locataires sans mettre à contribution les quelque quinze millions de contribuables polonais, était contraire au principe constitutionnel de proportionnalité.

101. L'Association polonaise des locataires estimait que les dispositions litigieuses étaient compatibles avec la Constitution. Elle souligna qu'un groupe important de locataires, et en particulier ceux dont le droit au bail découlait de décisions administratives, se trouvaient dans une situation financière médiocre. Elle releva que, sous le régime de l'administration publique de l'habitat, les locataires en question avaient fait des investissements et avaient de la sorte participé aux frais d'entretien des immeubles, alors même qu'ils n'y étaient pas légalement tenus. Répondant aux questions posées par les juges à l'audience, le président de l'association admit que parmi les locataires payant des loyers réglementés se trouvaient également des personnes aisées, pour lesquelles une augmentation de loyer serait justifiée.

102. Le 2 octobre 2002, la formation plénière de la Cour constitutionnelle déclara l'article 9 § 3 de la loi de 2001 non conforme à la Constitution pour contrariété à l'article 64 §§ 1 et 2 et à l'article 31 § 3 de ce texte (paragraphe 109 et 110 ci-dessous). L'article en question fut en conséquence abrogé. L'abrogation prit effet le 10 octobre 2002, date de la publication de l'arrêt au Journal des lois (*Dziennik Ustaw*).

103. La Cour constitutionnelle reprenait en grande partie la motivation de l'arrêt qu'elle avait rendu le 12 janvier 2000 (paragraphe 80-82 ci-dessus).

La haute juridiction parvenait à la conclusion que la suppression du système de contrôle des loyers opérée par la loi de 2001 n'avait pas amélioré la situation des propriétaires mais avait institué à la place un mécanisme défectueux d'encadrement de la hausse des loyers. Elle jugea que l'article 9 § 3 n'avait pas seulement « gelé » la position défavorable des propriétaires, laquelle avait déjà été jugée contraire à la Constitution, mais avait en outre, compte tenu des changements intervenus dans la situation économique, réduit sensiblement toute possibilité d'augmenter les loyers pour couvrir les dépenses d'entretien des immeubles incombant aux propriétaires.

La cour répéta ce qu'elle avait déjà déclaré dans son arrêt du 12 janvier 2000, c'est-à-dire que les dispositions attaquées plaçaient sur les propriétaires de biens immobiliers l'essentiel de la charge des sacrifices que la société devait consentir au profit des locataires démunis. Elle ajouta que l'article 9 § 3 laissait perdurer l'atteinte au droit de propriété découlant de la loi de 1994, notamment en ce que les propriétaires n'avaient pas été déchargés des obligations d'entretien des immeubles qui leur avaient été précédemment imposées.

104. Le raisonnement de la Cour constitutionnelle était pour l'essentiel le suivant :

« Pendant la phase de transition entre le système des loyers réglementés et le régime des loyers contractuels, la hausse des loyers doit être encadrée. (...) Dans la plupart des pays européens, les organes législatifs exercent un contrôle sur les augmentations

en question. L'introduction d'un tel mécanisme dans le droit polonais semble être particulièrement justifiée et la nécessité d'une telle mesure découle d'une façon assez évidente de la pénurie de logements et de l'absence d'un marché locatif propre à influencer les niveaux de loyer. La faiblesse de l'offre de logements locatifs a créé une situation dans laquelle les locataires s'exposent à des demandes abusives de la part des propriétaires. Il est donc nécessaire de réglementer les augmentations de loyer.

Si la Cour constitutionnelle reconnaît cette nécessité, elle juge cependant que le système institué par la disposition litigieuse est défectueux et objectivement inapproprié pour atteindre les buts poursuivis par le législateur. (...)

La Cour constitutionnelle examinera tout d'abord les incidences de l'application de l'article 9 § 3 de la loi de 2001 sur la situation des propriétaires soumis au régime des loyers réglementés instauré par la loi de 1994. De l'avis de la cour, la disposition litigieuse a non seulement « gelé » la position défavorable des propriétaires qui avait perduré sous l'empire de la loi de 1994, et qui a déjà été jugée contraire à la Constitution, mais, compte tenu des changements intervenus dans la situation économique, elle l'a même aggravée. (...)

A l'époque où la législation actuelle est entrée en vigueur, les locataires payaient des loyers fixés par les communes. Selon les informations fournies par l'Office de l'habitat et de l'urbanisme, [les loyers versés] ne couvraient que 60 % des frais d'entretien des immeubles d'habitation. La loi de 2001 n'a pas eu pour effet d'augmenter les loyers au niveau qu'ils auraient pu atteindre en application des principes énoncés par la Cour constitutionnelle dans [l'arrêt rendu par elle le 12 janvier 2000]. Le législateur n'a pas davantage donné aux propriétaires la possibilité d'augmenter les loyers à un niveau garantissant le remboursement de leurs dépenses. La loi de 2001 a gelé le montant des loyers et a fixé un niveau de référence pour le calcul des hausses futures. (...)

De l'avis de la Cour constitutionnelle, il conviendrait de prendre l'une des deux mesures suivantes pour arriver à un niveau de loyer raisonnable : soit augmenter de façon très importante les taux déflationnistes actuellement applicables aux loyers réglementés tout en adoptant des mesures restrictives qui protègent les locataires contre de nouvelles hausses, soit geler les taux actuels tout en autorisant des augmentations importantes qui se succèdent à un rythme relativement rapide jusqu'à ce qu'un niveau acceptable soit atteint. Or le législateur a fixé un loyer de référence exagérément bas et n'a permis que des augmentations strictement réglementées, en rapport avec le taux d'inflation. Ce faisant, il n'a pas tenu compte de la baisse constante du taux d'inflation, de sorte que les augmentations autorisées ne représentent qu'une fraction du loyer de référence et ne permettent pas, pour des raisons purement arithmétiques, de parvenir à un niveau de loyer garantissant une certaine rentabilité ou, à tout le moins, de couvrir les frais d'entretien mis à la charge des propriétaires. La baisse du taux d'inflation, qui est généralement perçue comme un signe positif de stabilité économique, a entraîné la stagnation des loyers à des niveaux bas.

La détérioration de la situation des propriétaires percevant des loyers réglementés est également perceptible lorsque l'on compare les hausses de loyer intervenues sous l'empire de la loi de 1994 et celles qui sont autorisées par la loi de 2001. Selon les informations fournies par l'Office de l'habitat et de l'urbanisme [au sujet de la mise en œuvre de la loi de 1994], les communes appliquaient à l'époque des hausses

annuelles significatives aux loyers réglementés. C'est ainsi qu'en 1996 la hausse moyenne des loyers en question atteignit 30 % pour un taux d'inflation d'environ 20 % et s'éleva à 31 % en 1997, année où le taux d'inflation était retombé à 13 %. La transition vers un niveau de loyer raisonnable était plus rapide qu'aujourd'hui, ne serait-ce que parce que les communes, qui possédaient elles-mêmes des immeubles d'habitation, avaient tout intérêt à pratiquer de véritables augmentations de loyer. Enfin, la réglementation antérieure donnait aux propriétaires l'espoir d'un assouplissement de la politique des loyers. En dépit du contrôle des loyers qui leur était imposé par les communes, les propriétaires savaient qu'ils seraient en mesure de négocier les loyers librement à partir de 2005. Mais cette perspective encourageante a été supprimée par l'article 9 § 3 de la loi de 2001. Même si le plafond de 3 % doit disparaître à compter [du 31 décembre] 2004, il ne sera en réalité pas atteint en raison de la règle énoncée par l'article 9 § 3.

De l'avis de la Cour constitutionnelle, la situation décrite ci-dessus fournit des motifs suffisants de conclure que les propriétaires qui percevaient auparavant des loyers réglementés sont aujourd'hui dans une position sans conteste moins favorable que celle dans laquelle ils se trouvaient sous l'empire de la loi de 1994. (...) Loin d'améliorer la situation, l'article 9 § 3 a laissé perdurer l'atteinte au droit de propriété. A ce stade, il faut examiner la situation des propriétaires sous ses autres aspects, indépendamment des restrictions apportées aux hausses de loyer. Si, à la suite de (...) l'arrêt du 12 janvier 2000, le législateur avait apporté des modifications substantielles à un aspect quelconque de la situation juridique des propriétaires, compensant ainsi les pertes consécutives à la baisse des loyers, l'appréciation des niveaux de loyer en l'espèce aurait dû se fonder sur d'autres critères que ceux auxquels la cour s'est référée en 2000.

Depuis le 12 janvier 2000, il n'y a eu aucune modification législative autre que l'adoption de la loi de 2001, qui a sérieusement aggravé la situation des propriétaires. Ceux-ci continuent à supporter la charge des obligations imposées par la loi sur la construction, dont le non-respect, comme l'a souligné le médiateur, est susceptible de sanctions. Aucun changement n'est intervenu dans le régime de l'impôt sur le revenu, au moins en ce qui concerne la déductibilité de l'impôt (ou du revenu imposable) des dépenses d'entretien afférentes aux immeubles locatifs. Le législateur n'a pas davantage prévu de prêts à taux préférentiel pour les réparations locatives. (...) La Cour constitutionnelle souligne également que la loi de 2001 n'a apporté aucune amélioration tangible à la situation des propriétaires quant à la cessation des baux. (...)

Il est dès lors parfaitement justifié de revenir aux conclusions auxquelles la cour était parvenue concernant l'article 56 § 2 de la loi de 1994. Même si les dispositions examinées ne sont plus les mêmes, et que la cour est désormais appelée à statuer sur des instruments juridiques complètement différents (le dispositif d'encadrement des hausses de loyer, et non plus le système des loyers réglementés institué par la loi de 1994), l'objet du litige et les questions à examiner – c'est-à-dire la situation des propriétaires auxquels le législateur a imposé une réduction des niveaux de loyer – demeurent essentiellement les mêmes. L'article 9 § 3 instaure en outre une différence de traitement entre les propriétaires selon qu'ils sont parties à des rapports locatifs relevant du régime des loyers réglementés ou qu'ils ont conclu des baux à loyer librement fixé. Comme on l'a montré ci-dessus, le dispositif de hausse des loyers est préjudiciable au premier groupe de propriétaires et profite au second de manière injustifiable, au détriment des locataires.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour constitutionnelle estime que [l'application de] la disposition litigieuse a pour effet de perpétuer l'atteinte au droit de propriété d'un groupe spécifique de propriétaires, à savoir ceux qui sont parties à un bail découlant de décisions administratives d'attribution de logements ou d'une autre base juridique antérieure à l'application, dans une commune donnée, de la politique de l'administration publique de l'habitat. Au lieu de revaloriser les taux des loyers réglementés qui avaient été jugés inconstitutionnels, le législateur a adopté des dispositions limitant les majorations de loyer qui ont eu pour effet de bloquer les loyers en question à des niveaux qui ne sauraient être considérés comme compatibles avec les garanties constitutionnelles attachées au droit de propriété. (...)

Il importe de rappeler, eu égard à l'[arrêt du 12 janvier 2000], que les restrictions en question sont indubitablement inspirées par la nécessité de protéger l'ordre public et les droits d'autrui, à savoir les locataires. Toutefois, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'article 31 § 3 de la Constitution exige que les restrictions aux droits qu'il garantit soient nécessaires. S'agissant du [dispositif de contrôle] des loyers, la Cour constitutionnelle a qualifié de « nécessaire » – au moins pendant la période transitoire – la limitation au droit de propriété consistant à « entraver la liberté de tirer profit des biens par la fixation d'un niveau de loyer qui ne permet de couvrir que les frais d'entretien et de conservation des immeubles ». Mais une mesure qui aurait pour effet de descendre en deçà du minimum ainsi défini a été considérée par la cour comme inconstitutionnelle. Faire supporter la charge du financement public du système des loyers à un seul groupe social, à savoir les propriétaires, a été également jugé inconstitutionnel puisque « le devoir d'aider les plus démunis et [les obligations inhérentes à] la solidarité sociale n'incombent pas seulement aux propriétaires ». La Cour constitutionnelle a envisagé et continue d'envisager l'application d'autres mesures juridiques (...) propres à assurer une répartition plus uniforme de la charge liée à la nécessité de satisfaire les besoins en logement de la collectivité. Il est donc inutile d'imputer l'intégralité de cette charge au seul groupe des propriétaires. La Cour constitutionnelle estime dès lors que la restriction résultant de l'article 9 § 3 (...) ne répond pas aux exigences imposées par le principe de proportionnalité et excède les limitations au droit de propriété permises par l'article 31 § 3 de la Constitution.

Il n'appartient pas à la Cour constitutionnelle de fixer des niveaux de loyer minimaux (...) [Toutefois,] [elle] rappelle l'importance cruciale que revêt la juste détermination des frais d'entretien et de conservation des immeubles d'habitation du point de vue de la protection des droits des propriétaires, et considère que le montant de ces dépenses constitue le niveau minimal absolu. (...)

Quant à la mise en œuvre des droits constitutionnels des locataires, la Cour constitutionnelle souligne que, si l'article 9 § 3 de la loi de 2001 a été jugé inconstitutionnel par le présent arrêt, d'autres dispositions de la loi en question limitent sérieusement la liberté d'augmenter les loyers. La plus importante d'entre elles est sans conteste l'article 28 § 2, qui reste en vigueur et qui énonce que (...) jusqu'au 31 décembre 2004 inclus le loyer annuel ne peut excéder 3 % de la valeur de reconstruction du logement. »

F. L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 12 mai 2004

105. Le 12 mai 2004, la Cour constitutionnelle statua sur un recours constitutionnel introduit par un certain J.-M.O., lequel contestait la constitutionnalité de l'article 9 § 3 et de l'article 28 § 3 de la loi de 2001 (paragraphe 85 et 86 ci-dessus). L'auteur du recours alléguait que ces dispositions étaient incompatibles avec l'article 64 § 1 (protection des droits patrimoniaux) de la Constitution lu conjointement avec l'article 31 § 3 (principe de proportionnalité).

Dans leurs conclusions écrites, le procureur général et les représentants du Parlement invitèrent la cour à juger qu'il n'y avait pas lieu à statuer sur le moyen tiré de l'inconstitutionnalité alléguée de l'article 9 § 3, cette disposition ayant été abrogée par l'arrêt du 2 octobre 2002, et que l'article 28 § 3 était conforme à la Constitution.

A l'audience, J.-M.O. déclara vouloir maintenir sa plainte en ce qui concernait le grief tiré de l'article 28 § 3.

106. La Cour constitutionnelle jugea l'article 28 § 3 conforme à la Constitution, déclarant que :

« La question du plafonnement des loyers a déjà été examinée par la cour dans [ses arrêts du 12 janvier 2000 et du 2 octobre 2002] et le maintien de cette mesure a été jugé nécessaire – au moins pendant la période transitoire – pour des raisons d'ordre public. La nécessité de protéger les locataires contre des loyers indûment élevés se justifie par la situation du logement en Pologne créée par la politique de l'administration publique de l'habitat, laquelle a conduit à une pénurie de logements largement répandue.

Une limitation du montant des loyers – telle que celle introduite par la disposition litigieuse – ne porte pas atteinte à l'essence du droit de propriété en ce qu'elle ne prive pas les propriétaires des attributs essentiels du droit en question. Il convient de souligner que le droit au bail est l'un des droits patrimoniaux protégés par l'article 64 §§ 1 et 2 de la Constitution et que les restrictions au droit de propriété sont inhérentes à de nombreux droits patrimoniaux, y compris le droit au bail. L'article contesté a plafonné le montant des loyers pour une durée clairement définie – jusqu'à la fin de l'année 2004 – et cela peut également avoir une incidence sur la question de savoir si une restriction temporaire au droit de propriété peut passer pour ne pas porter atteinte à l'essence de ce droit.

Il convient également d'observer qu'en fixant un terme précis à la mesure contestée, l'article 28 § 3 impose au législateur une obligation envers les propriétaires, laquelle doit être appréciée du point de vue du principe de la préservation de la confiance des citoyens en l'Etat et en ses lois. »

G. Les dispositions constitutionnelles pertinentes

107. L'article 2 de la Constitution dispose :

« La République de Pologne est un Etat de droit démocratique qui met en œuvre les principes de la justice sociale. »

108. L'article 20 énonce les principes fondamentaux sur lesquels le système économique de la Pologne est fondé. Il se lit ainsi :

« L'économie sociale de marché fondée sur la liberté de l'activité économique, la propriété privée et la solidarité, le dialogue et la collaboration des partenaires sociaux constitue le fondement du régime économique de la République de Pologne. »

109. Aux termes de l'article 31 § 3 :

« L'exercice des libertés et des droits constitutionnels ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires, dans un Etat démocratique, à la sécurité ou à l'ordre public, à la protection de l'environnement, de la santé et de la moralité publiques ou des libertés et des droits d'autrui. Ces restrictions ne peuvent porter atteinte à la substance des libertés et des droits. »

110. L'article 64 protège le droit de propriété dans les termes suivants :

« 1. Toute personne jouit du droit de propriété, d'autres droits patrimoniaux et du droit de succession.

2. La propriété, les autres droits patrimoniaux et le droit de succession font l'objet d'une protection juridique égale pour tous.

3. Le droit de propriété ne peut faire l'objet de restrictions que par la loi et seulement dans la mesure où ces restrictions ne portent pas atteinte à la substance de ce droit. »

111. L'article 75, qui traite de la protection des locataires, est libellé en ces termes :

« 1. Les autorités publiques mettent en œuvre des politiques propres à satisfaire les besoins en logement des citoyens – et à éviter en particulier que des personnes se retrouvent sans domicile –, à favoriser le développement des logements sociaux et à soutenir les activités permettant l'acquisition par les citoyens de leur propre logement.

2. La protection des droits des locataires est consacrée par la loi. »

112. L'article 76 énonce :

« Les autorités publiques protègent les consommateurs, les clients, les locataires ou preneurs à bail contre les activités menaçant la santé de ceux-ci, leur vie privée et leur sécurité, ainsi que contre les pratiques commerciales malhonnêtes. La portée de cette protection est définie par la loi. »

H. Les effets généraux de l'abrogation de l'article 9 § 3 de la loi de 2001

113. L'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le 10 octobre 2002 permit aux propriétaires d'augmenter les loyers jusqu'à 3 % de la valeur de reconstruction des logements qui leur appartenaient. A la fin de l'année 2002, il y eut une hausse généralisée des loyers. Selon le Gouvernement, ils quadruplèrent dans la région de Varsovie, passant de 2,17 PLN le mètre carré à environ 10 PLN en 2004. Les informations publiées dans la presse

polonaise indiquent que, dans la plupart des autres villes, le prix du mètre carré correspondant à 3 % de la valeur de reconstruction du logement variait entre 5 et 6 PLN le mètre carré. Les loyers librement fixés par contrat sont encore plus élevés et peuvent atteindre de deux à trois fois ce montant, en particulier dans les grandes villes.

I. Les modifications législatives de décembre 2004

1. Travaux préparatoires et adoption par le Parlement

a) Le projet de loi présenté par le gouvernement

114. Au début de l'année 2003, le gouvernement entreprit d'élaborer un projet de réforme de la loi de 2001. Il présenta un projet de loi au Parlement le 30 décembre 2003.

115. Le rapport explicatif du projet en question indiquait que les amendements envisagés visaient notamment à « préciser les droits et obligations respectifs des propriétaires et des locataires afin de renforcer la protection de la partie la plus faible », à « instituer de nouvelles règles de protection des locataires contre des hausses excessives des loyers et des autres charges locatives » et à « réduire la disproportion entre les droits constitutionnellement protégés des locataires et les droits constitutionnels des propriétaires ».

116. Le gouvernement proposa un certain nombre d'amendements au droit existant. La modification la plus importante et la plus controversée qu'il envisageait figurait dans l'article 28 du projet, dont le paragraphe 2 prévoyait de maintenir jusqu'à la fin de l'année 2008, pour tous les baux à loyer réglementé conclus avant le 10 juillet 2001, le système de contrôle des loyers qui devait être abrogé le 31 décembre 2004. Cette disposition visait en pratique l'ensemble des baux découlant de décisions administratives et portant sur des immeubles qui appartiennent à des propriétaires privés.

L'article 28 § 2 concernait essentiellement les particuliers propriétaires d'immeubles et n'avait qu'un effet marginal sur les organismes publics et les coopératives de logement. Le rapport explicatif énonçait que l'abrogation intégrale du système de contrôle des loyers « pouvait entraîner une augmentation spectaculaire des loyers » après la fin de l'année 2004 et que la dérogation envisagée « permettrait une transition harmonieuse entre les niveaux de loyer constatés à la fin de l'année 2004 et les niveaux fixés conformément aux principes généraux ».

Le gouvernement souhaitait par conséquent que le niveau des loyers fût plafonné à 3 % de la valeur de reconstruction des logements jusqu'au 31 décembre 2004, puis à 3,25 % jusqu'à fin 2005, à 3,5 % jusqu'à fin 2006, à 3,75 % jusqu'à fin 2007 et à 4 % jusqu'à fin 2008.

117. Les effets du blocage des loyers envisagé par le gouvernement sur les droits patrimoniaux des particuliers propriétaires firent l'objet d'une large couverture médiatique et donnèrent lieu à des débats publics enflammés. Cette proposition fut sévèrement critiquée par toutes les organisations de propriétaires.

118. Finalement, le 5 octobre 2004, le gouvernement présenta au Parlement un amendement au projet de loi en question. Il retira sa proposition initiale de geler les niveaux de loyer après le 31 décembre 2004, mais maintint l'encadrement de la hausse des loyers dus au titre des baux découlant des décisions administratives précédemment prises.

b) La proposition de loi des députés

119. Le 22 juin 2004, un groupe de députés du parti « Droit et justice » (« *Prawo i Sprawiedliwość* ») présenta une proposition de réforme de la loi de 2001.

120. Les modifications proposées, telles que figurant dans le rapport explicatif pertinent, visaient essentiellement à :

« assurer la protection effective des droits des locataires, telle que garantie par les articles 75 § 1 et 76 de la Constitution :

a) en empêchant les propriétaires d'abuser du droit de mettre fin au bail en vertu de l'article 11 § 5 de la loi de 2001 ;

b) en empêchant la survenance de situations anormales causées par le non-respect par les propriétaires des obligations qui leur incombent au titre de la location de logements (même dans les cas où les propriétaires sont inconnus et où la commune ne gère pas l'immeuble concerné). »

c) Les débats parlementaires

121. Le Parlement décida de travailler sur les deux textes simultanément. La première lecture eut lieu le 6 octobre 2004. La deuxième lecture se déroula le 17 novembre 2004, après l'examen du rapport élaboré par trois commissions parlementaires (la commission des infrastructures, la commission de la famille et de la politique sociale et la commission des collectivités locales et de la politique régionale) et l'adoption d'amendements. A l'issue de la troisième lecture, qui eut lieu le 19 novembre 2004, les textes furent adoptés par le *Sejm* (la chambre basse du Parlement polonais) et transmis au Sénat et au président de la Pologne le jour même.

Le 6 décembre 2004, le Sénat proposa plusieurs amendements, dont le plus important portait sur l'article 9 de la loi de 2001 et plafonnait les hausses de loyer à 10 % par an dans les situations où le loyer versé dépassait 3 % de la valeur de reconstruction du logement.

122. Le 17 décembre 2004, le *Sejm* accepta certains des amendements du Sénat, notamment celui relatif à l'article 9. Le même jour, la loi fut transmise au président de la Pologne, qui la promulgua le 23 décembre 2004.

123. Certains événements, notamment des articles de presse révélant que le nouveau libellé de l'article 9 de la loi de 2001 n'excluait pas la possibilité d'une hausse exceptionnelle de loyer, même lorsque celui-ci était égal ou inférieur à 3 % de la valeur de reconstruction du logement, incitèrent le Parlement à adopter, le 22 décembre 2004, selon la procédure accélérée, une nouvelle proposition de loi visant à amender la loi de 2001. La proposition en question, présentée par un groupe de députés, se bornait à envisager l'ajout d'un nouveau paragraphe à l'article 9 de la loi de 2001 (paragraphe 132 ci-dessous). Le même jour, la proposition fut transmise au Sénat et acceptée par celui-ci. Le président de la Pologne signa la loi le 23 décembre 2004.

2. *L'amendement du 17 décembre 2004*

124. La loi du 17 décembre 2004 portant modification de la loi de 2001 relative à la protection des droits des locataires et aux ressources immobilières des communes et amendant le code civil, ainsi que de certaines lois (*Ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw* – « l'amendement du 17 décembre 2004 ») entra en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

a) **Restrictions aux augmentations des loyers**

125. L'article 1 § 8 de l'amendement du 17 décembre 2004 introduisit dans la loi de 2001 un nouvel article 8a, rédigé en vue de permettre l'application conjointe de la décision du 2 octobre 2002 de la Cour constitutionnelle et du principe constitutionnel de la protection des droits des locataires. L'article 8a, qui soumet les hausses de loyer à diverses restrictions, est ainsi libellé en ses passages pertinents :

« 1. Le bailleur peut augmenter le loyer ou les autres charges locatives, en notifiant [au preneur] l'augmentation de loyer au plus tard à la fin d'un mois calendaire [et] dans le respect des conditions applicables aux notifications.

2. Le préavis applicable à une augmentation du loyer ou des autres charges locatives est de trois mois, à moins que les parties n'aient indiqué un délai plus long dans leur contrat ;

(...)

4. Une augmentation annuelle telle que le loyer ou les charges locatives excèdent 3 % de la valeur de reconstruction du logement ne peut survenir que dans des cas

justifiés. A la demande écrite du preneur, le bailleur doit indiquer par écrit dans les sept jours les motifs de l'augmentation et les modalités du calcul de celle-ci.

5. Dans les deux mois suivant la notification d'une augmentation visée au paragraphe 4 ci-dessus, le preneur peut engager une action en justice en vue de faire constater que l'augmentation est injustifiée ou que le montant de celle-ci doit être révisé [; il peut également] refuser d'accepter l'augmentation, ce qui a pour effet de mettre un terme au contrat à la fin du préavis. La charge de la preuve du caractère justifié de l'augmentation pèse sur le bailleur.

(...)

7. Les dispositions des paragraphes 1 à 6 ne s'appliquent pas aux augmentations :

1) qui n'excèdent pas 10 % du loyer actuel ou des charges locatives actuelles sur un délai d'un an ;

(...)

3) relatives aux charges qui ne dépendent pas du bailleur. »

126. Conformément à l'article 1 § 9 a) de l'amendement du 17 décembre 2004, l'article 9 de la loi de 2001 fut ainsi reformulé en ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. Les augmentations de loyer ou des autres charges locatives, sauf celles qui ne dépendent pas du bailleur [par exemple les charges d'électricité, d'eau, de chauffage central, etc.] ne peuvent avoir lieu plus d'une fois par semestre et, si le montant du loyer annuel ou des autres charges locatives – exception faite de celles qui ne dépendent pas du bailleur – dépasse 3 % de la valeur de reconstruction du logement, l'augmentation annuelle ne peut être supérieure à 10 % du loyer actuel ou des charges locatives actuelles [; pareille augmentation] sera calculée hors les charges qui ne dépendent pas du bailleur.

2. Si les charges qui ne dépendent pas du bailleur ont été augmentées, celui-ci doit donner au preneur un récapitulatif des charges concernées exposant les motifs de l'augmentation. Le preneur n'est tenu de payer les charges objet de l'augmentation qu'à concurrence de la somme permettant au bailleur de couvrir les frais de fourniture des commodités visées à l'article 2 § 8 [par exemple l'électricité, l'eau, le chauffage]. »

b) Cessation des baux

127. L'article 1 § 11 a) de l'amendement du 17 décembre 2004 introduisit certains changements en matière de cessation des baux à l'initiative des particuliers propriétaires d'immeubles. Toutefois, le nouvel article 11 de la loi de 2001 ne diffère que légèrement de la disposition qui régissait antérieurement cette question (paragraphes 87-88 ci-dessus).

L'article 11 § 1, en ses passages pertinents, se lit à présent comme suit :

« Le bailleur ne peut donner congé au preneur qui verse un loyer en contrepartie de la jouissance d'un logement que pour les motifs énumérés aux paragraphes 2 à 5 (...). Le congé doit être donné par écrit à peine de nullité. »

Les paragraphes 2, 4 et 5 de l'article 11 demeurent inchangés. Le paragraphe 3 se lit à présent ainsi :

« Le bailleur d'un logement qui perçoit un loyer annuel inférieur à 3 % de la valeur de reconstruction dudit logement peut mettre fin au bail :

1) avec un préavis de six mois si le preneur n'a pas vécu dans l'appartement pendant plus de douze mois ;

2) avec un préavis d'un mois expirant à la fin d'un mois calendaire, si le preneur a droit à un autre logement situé dans la même localité ou dans une localité voisine, et sous réserve que celui-ci remplisse les conditions applicables aux logements de remplacement. »

128. Dans sa nouvelle rédaction, l'article 11 § 7 dispose que, dans le cas où le propriétaire d'un appartement, les descendants majeurs de celui-ci ou une personne à l'égard de laquelle il a une obligation d'entretien souhaitent reprendre le logement en question pour y habiter (paragraphe 89 ci-dessus), le congé donné au preneur doit, à peine de nullité, indiquer l'identité du reprenneur du logement. Le délai de préavis applicable au congé (six mois et trois ans respectivement) reste inchangé.

129. En vertu de l'article 11 § 12, lorsque le preneur a soixante-quinze ans révolus à la date de la délivrance du congé, qu'il n'aura pas droit à un autre logement et qu'il ne bénéficiera pas d'une obligation d'entretien à l'expiration du préavis de trois ans, le bail prend fin à son décès.

c) Obligations d'entretien et de réparation

130. L'amendement du 17 décembre 2004, en son article 5, introduisit une nouvelle disposition, l'article 6a, qui énumère les obligations dont le bailleur est tenu en matière d'entretien et de réparation de la chose louée. Pour l'essentiel, il reprend les dispositions de l'article 9 de la loi de 1994 (paragraphe 78 ci-dessus).

131. L'article 6b, également ajouté par l'article 5 du même amendement, dresse la liste des obligations incombant au preneur. En ses passages pertinents, il se lit ainsi :

« 1. Le preneur est tenu de conserver le logement dans un état convenable du point de vue technique, sanitaire et hygiénique, conformément aux dispositions applicables en la matière, et de respecter les règles de bonne conduite en usage dans l'immeuble. Il doit également prendre soin des parties communes, telles que les ascenseurs, les cages d'escalier, les couloirs, les vide-ordures, les autres locaux [assimilés] et les environs de l'immeuble, et en prévenir les dégradations. »

Le paragraphe 2 dresse la liste détaillée des réparations et travaux relevant de la conservation d'un appartement.

3. *L'amendement du 22 décembre 2004*

132. La loi du 22 décembre 2004 portant modification de la loi de 2001 relative à la protection des droits des locataires et aux ressources immobilières des communes et amendant le code civil (« l'amendement du 22 décembre 2004 ») entra en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Son article 1 était ainsi libellé :

« Le paragraphe 1a suivant est ajouté à l'article 9 § 1 [de la loi de 2001] :

« Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent également en cas d'augmentation du loyer ou des autres charges locatives, excepté celles qui ne dépendent pas du bailleur, si, après l'augmentation, le montant du loyer annuel ou des autres charges locatives, excepté celles qui ne dépendent pas du bailleur, dépasse 3 % de la valeur de reconstruction du logement. »

J. **L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 avril 2005**

1. *Le recours contestant la constitutionnalité des amendements de décembre 2004*

133. Le 4 janvier 2005, l'Union polonaise des propriétaires d'immeubles saisit la Cour constitutionnelle d'un recours pour contester la constitutionnalité des amendements des 17 et 22 décembre 2004 (« les amendements de décembre 2004 »). Elle alléguait notamment que les dispositions qui augmentaient l'étendue des pouvoirs de l'Etat en matière de contrôle de la hausse des loyers de logements sis dans des immeubles qui appartiennent à des particuliers étaient contraires aux principes constitutionnels de protection des droits légalement acquis et de préservation de la confiance des citoyens en l'Etat et en ses lois.

A cet égard, l'union soulignait que les autorités polonaises, contrairement à l'engagement qu'elles avaient pris en vertu de deux lois successives – à savoir les lois de 1994 et 2001 – avaient manqué à leur obligation de mettre fin au système de contrôle des loyers au 31 décembre 2004, se bornant à y substituer d'autres restrictions à l'augmentation des loyers.

134. Le 19 janvier 2005, le procureur général saisit la Cour constitutionnelle d'un recours contestant la constitutionnalité des amendements de décembre 2004. Il mettait notamment en cause les dispositions qui plafonnaient les augmentations de loyer à 10 %, faisant en particulier valoir que ces restrictions constituaient une ingérence injustifiée dans les droits patrimoniaux des propriétaires, et ajoutait que le Parlement manquait au devoir de « légiférer correctement » (*zasada « przyzwoitej legislacji »*), et en particulier à l'obligation de formuler des dispositions juridiques de manière précise et cohérente.

135. La Cour constitutionnelle invita le président du *Sejm*, agissant au nom du Parlement, l'Association polonaise des propriétaires immobiliers et l'Association polonaise des locataires à participer à la procédure et à soumettre des observations écrites. Le président du *Sejm* et l'Association polonaise des propriétaires immobiliers partageaient entièrement la position du procureur général. L'association soumit des calculs détaillés quant aux montants des loyers qui seraient nécessaires pour couvrir les frais d'entretien d'immeubles d'habitation. Il existait selon elle pour la plupart de ces immeubles un « reliquat de frais de réparation » (*luka remontowa*) correspondant à 60 % des frais nécessaires pour effectuer les gros travaux devant permettre aux logements de retrouver leur valeur et il fallait porter à 6 % de la valeur de reconstruction par an le niveau des loyers pour dégager les ressources nécessaires à de tels travaux.

L'Association polonaise des locataires estimait que la possibilité alors offerte d'augmenter annuellement de 10 % les loyers fixés à 3 % de la valeur de reconstruction faisait déjà peser une charge excessive sur les locataires. Elle considérait que l'association des propriétaires avait fourni des chiffres exagérés concernant le coût des réparations nécessaires. Enfin, au sujet des augmentations de loyer, elle soulignait que l'Etat n'apportait pratiquement aucune aide financière aux locataires.

2. L'arrêt du 19 avril 2005

136. La Cour constitutionnelle examina le recours du procureur général le 19 avril 2005. Elle abrogea l'article 1 § 9 a) de l'amendement du 17 décembre 2004 pour autant qu'il plafonnait à 10 % du loyer en cours par an l'augmentation des loyers supérieurs à 3 % de la valeur de reconstruction, ainsi que l'article 1 de l'amendement du 22 décembre 2004 dans sa totalité.

Elle procéda dans son arrêt à une analyse approfondie des lois sur le logement applicables de 1994 à 2004 ainsi que de leur contexte historique et social. Elle s'appuya sur les précédents arrêts par lesquels elle avait abrogé les dispositions légales défectueuses qui s'étaient succédé et sur leurs conséquences.

L'arrêt, abondamment motivé, étudie en détail les divers facteurs sociaux, politiques et économiques qui ont contribué à faire de la législation polonaise en matière de logement ce qu'elle est actuellement. L'essentiel de l'arrêt est résumé dans les paragraphes qui suivent.

137. La Cour constitutionnelle se pencha tout d'abord sur les dispositions attaquées du point de vue du principe de la prééminence du droit énoncé à l'article 2 de la Constitution (paragraphe 107 ci-dessus).

« Pour la [cour], la création des dispositions de loi contestées a violé à l'évidence le principe voulant qu'il soit correctement légiféré, ce qui l'oblige à déclarer ces dispositions contraires au principe de la prééminence du droit inscrit à l'article 2 de la Constitution. Les amendements, contrairement aux propres intentions du législateur –

dont témoigne la teneur des observations écrites du *Sejm* [versées au dossier] –, ont supprimé un mécanisme fondé sur le marché alors que l'introduction de restrictions aux augmentations de loyer visait précisément à protéger les locataires, c'est-à-dire les personnes qui dans une situation donnée n'acceptent pas l'augmentation proposée. Il existe une nette incohérence entre les clauses de l'amendement contenu dans le projet de loi initial et celles introduites à l'issue du débat parlementaire. Dès lors, aucun des buts annoncés n'a été atteint par la [législation]. Les loyers n'ont pas été assouplis dans des limites rationnelles tenant compte des exigences de la justice et de la protection des droits des propriétaires et il n'a pas non plus été adopté de procédures précises et effectives pour protéger les droits des locataires contre l'usage abusif que [les propriétaires pouvaient faire du droit] de fixer librement les loyers.

La nouvelle version de l'article 9 § 1 a) a aussi violé le principe de (...) la confiance en l'Etat et en ses lois. Ainsi, comme cela a déjà été dit, il ne fait aucun doute que jusqu'à l'adoption de l'amendement du 17 décembre 2004, la législation de la décennie précédente a constamment garanti à la société, et notamment aux personnes ayant un intérêt direct à la situation des propriétaires et locataires, que les loyers qui étaient tout à la fois contrôlés et limités à 3 % de la valeur de reconstruction du logement pour une certaine catégorie de locaux exclusivement s'appliqueraient pendant la période de transition, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2004. Cette période (...) a été [fixée] pour permettre au gouvernement et au corps législatif d'élaborer un nouveau système global et à multiples facettes, destiné à régir les rapports entre propriétaires et locataires, qui tienne pleinement compte des intérêts légitimes des parties et permette aussi pragmatiquement à ces mêmes parties de se préparer à surmonter la période la plus difficile et à accepter totalement la nouvelle donne, de sorte que les relations mutuelles entre les parties à un contrat de location (ou à tout contrat analogue) suivent un schéma rationnel et surtout respectent les conditions concrètes qui président à la fixation des loyers. La loi de 2001 a également confirmé que la période de transition prendrait fin au 31 décembre 2004, ce qui a encore renforcé la conviction qu'après cette date le mécanisme de fixation des loyers serait compatible avec le principe de la liberté contractuelle.

La société s'est encore vue confortée dans cette conviction par la jurisprudence dénuée d'ambiguïté de la Cour constitutionnelle, laquelle a souligné à plusieurs reprises le caractère transitoire du système de contrôle des loyers. Il s'ensuit qu'au cours de la décennie 1994-2004 des « règles du jeu » claires ont été établies pour une durée expressément indiquée dans la loi de 1994 (article 56 § 2), puis en un certain sens confirmée par l'article 28 § 2 de la loi de 2001. (...)

Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle a fréquemment exprimé l'avis que le législateur ne devait pas faillir au respect du délai qu'il avait lui-même fixé pour ces « règles du jeu ». C'est notamment ce qu'elle a dit dans (...) les motifs de [son arrêt du 12 janvier 2000]. Dans cet arrêt (...) la Cour constitutionnelle a déclaré que le fait de mettre de côté le principe du contrôle des loyers pendant une période de transition de dix ans ne serait acceptable que dans des circonstances exceptionnelles, faute de quoi il y aurait violation du principe de la sécurité juridique énoncé à l'article 2 de la Constitution.

Ces considérations conduisent à conclure que l'adoption de la loi litigieuse et sa publication le 29 décembre 2004, suivies de son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, ont violé les « règles du jeu » établies dans la législation antérieure, qui étaient assorties d'une limite dans le temps clairement énoncée[. Or cela s'est produit] en

l'absence de circonstances ou événements exceptionnels de nature à justifier ou à expliquer une prolongation de l'application de [ces règles].

Le non-respect de ce qui s'apparentait à une promesse contenue dans une loi doit passer pour un genre particulier d'irresponsabilité de la part des autorités publiques, et donc pour une violation particulièrement flagrante du principe de la confiance en l'Etat et en ses lois, principe qui est l'un des fondements de la prééminence du droit. »

138. La Cour constitutionnelle aborda ensuite le principe de protection de la propriété et le principe de proportionnalité :

« L'article 64 §§ 1 et 2 de la Constitution protège le droit de propriété et d'autres droits patrimoniaux de manière égale pour tous. Parmi les « autres droits patrimoniaux » figurent le droit de louer des locaux d'habitation et d'autres droits relatifs aux locaux servant à répondre aux besoins de logement. Tous ces droits, qu'ils soient détenus par les propriétaires ou par les locataires, sont protégés par la Constitution mais de différentes manières. En règle générale, ces droits entrent en conflit mais, comme cela a été relevé [dans l'un des précédents arrêts de la Cour constitutionnelle], ce serait simplifier que de traiter pareil conflit de manière linéaire et de supposer que si l'on assure un certain niveau de protection à l'un de ces droits cela entraîne obligatoirement un affaiblissement du niveau de protection accordé à l'autre.

Les articles 9 §§ 1 et 2 et 9 § 1 a) (...) se fondaient sur la conviction injustifiée selon laquelle les relations entre les propriétaires et les locataires revêtent toujours un caractère antagoniste, ce qui conduit nécessairement à un « jeu à somme nulle ». Toutefois, en réalité, il n'en va pas obligatoirement ainsi ; au contraire, il est bénéfique pour les propriétaires comme pour les locataires que les relations entre les parties au contrat de location soient correctement définies, à condition qu'aucune des parties n'abuse de ses droits, car chacun est tenu de respecter les libertés et droits d'autrui (article 31 § 2 de la Constitution).

La Cour constitutionnelle a parfaitement conscience des difficultés que posent la recherche d'un équilibre entre les intérêts légitimes des propriétaires, d'une part, et ceux des locataires, d'autre part, et la mise en place des meilleurs moyens d'organiser leurs relations mutuelles. Cela est particulièrement vrai en Pologne, où les droits des propriétaires n'ont pas été respectés pendant un long moment et où l'habitat a été soumis à l'administration publique pendant des décennies entières[. Cette situation], jointe à d'autres facteurs structurels et économiques, a conduit à une dégradation de l'offre de logements inconnue dans les pays d'Europe de l'Ouest, dégradation dont les conséquences ont touché et touchent encore non seulement les propriétaires mais aussi, en fin de compte, les locataires. Il sera difficile de remonter la pente ; cela prendra de nombreuses années et il ne sera probablement pas possible de parvenir à des résultats tangibles sans recourir à des fonds publics pour répondre à des situations concrètes (voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle [du 12 janvier 2000]).

C'est donc au législateur qu'il incombe d'œuvrer à l'instauration d'un cadre légal harmonieux tel que les relations entre les propriétaires et les locataires soient complémentaires au lieu d'être marquées par un antagonisme inéluctable. Faire payer l'utilisation de locaux, y compris par le biais de loyers, constitue un aspect particulier de ces relations. Il faut alors s'assurer que le propriétaire non seulement récupère les frais d'entretien et de réparation du bâtiment, mais aussi obtienne un certain rendement du capital investi (amortissement) ainsi qu'un profit correct, car aucune

disposition de loi ne saurait supprimer l'une des composantes fondamentales du droit de propriété, à savoir le droit de tirer un profit de son bien (...). Cela a été possible, ainsi que la Cour constitutionnelle l'a constaté [dans son arrêt antérieur], lors de la période de transition, durant laquelle il était jugé raisonnable de limiter le profit [en fixant] des niveaux de loyer ne couvrant que les frais d'entretien et de conservation. Désormais, une réglementation complète établissant avec précision les éléments du loyer se révèle nécessaire. La loi de 2001 a indiqué la nature des charges qui ne dépendent pas du propriétaire (...) mais elle n'a pas spécifié (...) quels étaient les éléments composant le loyer en tant que tel. C'est pourquoi un contrôle juridictionnel portant sur les motifs des augmentations de loyer est dans une large mesure illusoire. (...)

Parallèlement, la Cour constitutionnelle juge nécessaire de prendre en compte les intérêts légitimes des locataires et de mettre en place un mécanisme effectif les protégeant d'atteintes à leurs droits par les propriétaires. Il y a également lieu d'élaborer un ensemble d'instruments qui permettent d'aider les locataires connaissant des difficultés financières ou autres. Cela ne doit pas se faire, comme cela a été le cas jusqu'à présent, essentiellement aux dépens des propriétaires mais plutôt par le recours à des ressources publiques spéciales. Ainsi, les obligations inhérentes à la solidarité sociale et le devoir d'aider les personnes défavorisées pèseront sur la société dans son ensemble. (...)

Au cours des quelque douze dernières années, des tentatives ont été menées en Pologne pour protéger les intérêts juridiques des (...) locataires en fixant dans la loi les pourcentages d'augmentation des loyers ou des plafonds de loyer, ou en introduisant certaines mesures de contrôle plus contraignantes après que certaines limites eurent été dépassées, mais cela a toujours été fait sans tenir compte de la situation concrète de propriétaires précis ou de locataires précis. A cet égard, l'obligation de déterminer officiellement l'« indice de conversion », qui sert bien entendu à ajuster le calcul du loyer, constitue une exception, mais ce mécanisme ne joue que localement et revêt de plus un caractère extrêmement formalisé et mécanique.

La fin de la période de transition en matière de contrôle des loyers doit se traduire par une véritable rupture avec le système par lequel la loi fixe automatiquement le montant des loyers, les plafonds de loyer ou les restrictions aux augmentations de loyer. On devrait voir l'établissement d'un mécanisme offrant des solutions souples, adaptées aux exigences d'un marché du logement moderne et qui – mettant l'accent sur la liberté pour les parties de fixer le montant des loyers – assurerait également un contrôle effectif en vue de prévenir l'arbitraire et l'usage abusif de pareille liberté.

Les dispositions contestées accordent aux parties (...) une très faible marge de liberté qui ne prend pas en compte les circonstances concrètes, comme l'état technique des locaux et du bâtiment, la situation personnelle et financière des locataires ou les facteurs locaux. Le législateur pense que la suppression des irrégularités dans les augmentations de loyer – en dehors du plafond arithmétique pesant sur les loyers – se fera par l'intermédiaire de la procédure spéciale de contrôle juridictionnel prévue à l'article 8a combinée avec le mécanisme de limitation des augmentations de loyer énoncé à l'article 9 de la loi de 2001, notamment à l'article 9 §§ 1 et 1 a).

Lorsqu'il a déclaré que le contrôle des loyers serait aboli à l'avenir, le législateur n'a jamais promis qu'à partir du 1^{er} janvier 2005 le montant des loyers fixés par les parties ne serait plus soumis à aucune surveillance. Toutefois, le contrôle juridictionnel à cet égard ne peut être effectif que si la loi définit clairement les éléments composant le

loyer et formule des critères d'évaluation précis. Or cela n'a pas été fait. La loi de 2001 n'indique en rien comment fixer les loyers (car les augmentations de loyer constituent une autre question), même pas de manière aussi parcellaire que le faisait l'article 20 de la loi de 1994. Elle prive donc un tribunal qui évalue une augmentation de loyer de la possibilité de procéder à une vérification objective à partir d'éléments clairement énumérés et de critères précis d'évaluation de ceux-ci, indépendamment du point de savoir si l'augmentation était justifiée ou non (article 8a § 5 de la loi de 2001), et crée ainsi un risque de divergences entre différentes décisions de justice. Il faut aussi noter que, dans certaines situations, le mécanisme restrictif introduit à l'article 9 §§ 1 et 1 a) soit exclut totalement le contrôle juridictionnel des loyers, soit le rend parfaitement illusoire (...)

En conséquence (...) les deux amendements contestés emportent violation du principe de proportionnalité énoncé à l'article 31 § 3 de la Constitution, [notamment] parce qu'ils ne formulent pas correctement les règles de fixation [des loyers], ce qui ne permet de protéger comme il convient ni les propriétaires ni les droits des locataires. »

139. Concernant le principe de proportionnalité, la Cour constitutionnelle fit également référence en ces termes à l'arrêt rendu par la chambre de la Cour :

« La Cour constitutionnelle a accordé une attention particulière à l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 22 février 2005 en l'affaire *Hutten-Czapska c. Pologne* (...) »

Vu la date de l'arrêt, la Cour européenne a fondé [ses considérations] sur la situation juridique prévalant au 1^{er} janvier 2005, et a ainsi pris en compte tant les amendements de décembre 2004 à la loi de 2001 que le recours du procureur général. D'après la Cour constitutionnelle, l'opinion exprimée par la Cour européenne fournit des arguments supplémentaires à l'appui du constat selon lequel ces amendements, dans leurs parties contestées dans le recours, violent le principe de la confiance en l'Etat et en ses lois tel qu'énoncé à l'article 2 de la Constitution polonaise, et portent atteinte de manière inacceptable aux normes communes aux Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de protection de la propriété. »

140. Elle analysa ensuite la situation générale :

« La Cour constitutionnelle continue à penser (comme elle l'a fait dans son arrêt du 12 janvier 2000 (...)) que

« conformément à la conception moderne de l'« Etat social », il est juste de demander à tous les membres de la société certains sacrifices au bénéfice de ceux qui ne peuvent subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille. (...) Compte tenu de la situation actuelle de la Pologne, le maintien des dispositions restreignant les droits patrimoniaux des propriétaires, et en particulier de celles qui s'opposent à la libre détermination du montant des loyers et autres charges dus par les locataires, peut se justifier au regard de l'article 31 § 3 [de la Constitution]. »

Cette dernière remarque s'appliquait particulièrement à l'appréciation de la législation en vigueur pendant la période de transition, mais on ne saurait considérer qu'elle a perdu toute pertinence une fois cette période révolue.

(...)

Ainsi, les Etats qui, comme la Pologne, connaissent une transformation structurelle et économique radicale doivent mettre au point des outils législatifs aptes à leur permettre de surmonter les conséquences des événements historiques (ingérence arbitraire et autoritaire de l'Etat dans la propriété privée) et de passer progressivement à des conditions convenant à des Etats libéraux et démocratiques régis par la prééminence du droit. Il s'agit d'une tâche très difficile, notamment lorsqu'il n'existe pas de modèles éprouvés à suivre. L'ampleur du phénomène dépasse de loin tout ce qu'ont pu connaître après la guerre les Etats d'Europe de l'Ouest. Les changements sont introduits en la matière en suivant la méthode empirique ; ils interviennent lentement et ne sont pas assez efficaces – comme la Cour constitutionnelle l'a relevé dans les arrêts précités.

S'agissant des droits des propriétaires, il n'est donc pas possible de se borner à rendre à ceux-ci la faculté de jouir totalement de leurs biens, faculté dont ils avaient été auparavant privés, en leur permettant de fixer des loyers sans restriction selon la loi du marché. Pareille mesure, alors que les maisons particulières auparavant soumises à l'« administration publique de l'habitat » se sont dépréciées et nécessitent des réparations supposant des investissements considérables et des frais d'entretien courant élevés, ferait peser sur les locataires une charge excessive menaçant leur existence. (...)

Il ne faut pas oublier que les droits des propriétaires ont été enfreints pendant plusieurs décennies non pas en raison d'actes commis par les locataires mais en tout premier lieu à cause des lacunes de la législation. Dès lors, la suppression après des années d'inaction de toutes ces conséquences néfastes ne saurait se faire aux dépens des locataires, en tout cas pas à leurs seuls dépens ; ce sont avant tout les autorités publiques qui doivent elles-mêmes prendre les mesures qui s'imposent. »

141. Dans ses considérations finales, la Cour constitutionnelle a souligné que, comme la portée de son arrêt était délimitée par celle du recours formé par le procureur général, elle ne pouvait résoudre de manière complète et définitive les questions structurelles fondamentales que soulevait le fonctionnement du système de contrôle des loyers. En particulier, elle ne pouvait aborder la question du mécanisme destiné à ménager un équilibre entre les intérêts des propriétaires et ceux des locataires, mécanisme qui faisait toujours défaut dans le système juridique en vigueur.

Etant donné que les articles 8a et 9 de la loi de 2001 (pour autant qu'ils étaient toujours applicables à la suite de l'abrogation) n'offraient aucun mécanisme cohérent et satisfaisant et que le législateur n'avait envisagé aucune initiative appropriée en ce sens, la Cour constitutionnelle décida de préparer des recommandations (*sygnalizacja*) à l'intention du Parlement, c'est-à-dire de demander clairement la création d'un mécanisme permettant de formuler des critères précis en matière de contrôle juridictionnel des loyers et charges connexes.

K. Les recommandations de la Cour constitutionnelle du 29 juin 2005

142. Le 29 juin 2005, la Cour constitutionnelle rendit une décision (*postanowienie*) présentant au Parlement les recommandations qu'elle avait annoncées dans son arrêt du 19 avril 2005 (« les recommandations de juin 2005 »). Dans ses parties pertinentes, cette décision est ainsi libellée :

« 1. Point de départ

(...) En vertu de la législation en vigueur, telle qu'amendée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle [du 19 avril 2005], les propriétaires ne peuvent augmenter le loyer ou les autres charges locatives plus d'une fois par semestre, mais une augmentation annuelle du loyer ou des autres charges, en dehors de celles qui ne dépendent pas du propriétaire, telle que le loyer excède 3 % de la valeur de reconstruction du logement peut survenir seulement dans des cas justifiés. (...) [L]e locataire peut engager une action en justice en vue de faire constater que l'augmentation est injustifiée ou que le montant de celle-ci doit être révisé ; il peut également refuser d'accepter l'augmentation, ce qui a pour effet de mettre un terme au contrat à la fin du préavis.

Toutefois, le contrôle juridictionnel des augmentations de loyer et la procédure régissant ces augmentations ne s'appliquent pas si l'augmentation n'excède pas 10 % du loyer actuel ou des charges locatives actuelles.

2. Absence de critères légaux pour le contrôle juridictionnel

[La loi de 2001] n'indique pas, et il s'agit là de sa principale lacune, les critères sur la base desquels les tribunaux doivent contrôler les augmentations de loyer ou des autres charges locatives. Cette situation est préjudiciable aux propriétaires comme aux locataires. Le contrôle juridictionnel, qui ne repose ainsi sur aucun critère légal, devient très difficile à exercer et imprévisible, voire illusoire, et risque de déboucher sur des décisions tout à fait arbitraires. Il est vraisemblable qu'en ce cas les tribunaux se verront contraints de créer de manière *ad hoc* un ensemble de critères en vue de l'évaluation future [des augmentations] au lieu de contrôler les motifs légaux de celles-ci. Il y a lieu de souligner que le fait de soustraire au champ du contrôle juridictionnel les augmentations de loyer et de charges n'excédant pas 10 % privera dans beaucoup de cas les locataires de la protection nécessaire et conduira à une hausse des loyers qui atteindront dans quelques années des niveaux objectivement injustifiés.

Les considérations qui précèdent amènent à conclure que le système légal de plafonnement des loyers et autres charges et de contrôle des augmentations au moyen d'algorithmes, qui se justifiait au cours de la période transitoire (...) n'a pour effet ni de servir correctement les intérêts des propriétaires ni de protéger comme il faut les intérêts légitimes des locataires. Il faut donc réguler ces questions grâce à des solutions qui soient tout à la fois complexes et empreintes de souplesse. (...)

3. Facteurs influant sur le niveau du « loyer de base » [*czynsz początkowy*]

La question de la fixation des loyers et charges locatives ne peut être considérée du seul point de vue des critères et règles relatifs à leur augmentation. Tout d'abord, il est nécessaire de déterminer un point de départ légal – en d'autres termes, les éléments

d'un loyer qui prennent en considération comme il convient les droits des propriétaires.

Parallèlement, et sans perdre de vue la nécessaire complémentarité de la relation qui s'établit entre un propriétaire et un locataire, il faut tenir compte du fait que l'obligation essentielle du locataire est de payer un loyer d'un montant qui se justifie économiquement, c'est-à-dire un loyer pas trop élevé mais proportionné à l'intérêt économique légitime du propriétaire.

Le point de départ, pour déterminer un tel (...) loyer, doit être l'idée que ses éléments ne peuvent être [fixés que s'ils sont en rapport avec] les réparations et l'entretien courants, un amortissement convenable et un profit correct. (...)

La nécessité d'intégrer le coût des réparations et de l'entretien n'a pas besoin d'autre explication – elle saute aux yeux. De même, pour protéger véritablement le droit de propriété, il faut que le propriétaire puisse tirer un profit correct de l'exercice du droit de propriété. Sans profit, il n'y a pas d'investissement ni même de travaux de modernisation, lesquels sont rendus nécessaires par le progrès technologique et bénéficient aussi aux locataires. Toutefois, les futures solutions légales doivent tenir dûment compte de ce que les objectifs visés par les autorités publiques (le Trésor public, les autres autorités de l'Etat et les communes) diffèrent de ceux poursuivis par les particuliers et organismes privés (comme les coopératives de logement) et de ce que [ces deux groupes] ne se font pas la même idée du montant d'un loyer correct. (...)

Il y a également lieu d'inclure dans les éléments du loyer le rendement du capital investi par le propriétaire dans la construction ou la modernisation du bâtiment en temps voulu, donnée qui doit servir de base pour le calcul d'un taux d'amortissement adéquat. (...)

4. Autres instruments pour le suivi du montant des loyers

Pour aider les tribunaux à apprécier en profondeur la base sur laquelle un loyer ou une augmentation de loyer ont été fixés, on pourrait notamment envisager que les autorités instaurent, dans le cadre d'un véritable dialogue social avec les organisations représentatives des propriétaires et des locataires, un système de suivi des loyers dans toutes les communes qui servirait par exemple à diffuser des informations sur le niveau moyen de loyer dans une région donnée. Dans certains pays européens, un tel système se dénomme « miroir des loyers ». (...)

5. Aides au logement

Le « loyer de base » justifié, fixé comme indiqué ci-dessus pour chaque immeuble d'habitation, risque dans bien des cas de se révéler incompatible avec les moyens financiers des locataires. (...) Les locataires les plus démunis devraient alors être admis au bénéfice d'aides individuelles selon leur situation [personnelle], prélevées sur des fonds publics, qui les aideraient réellement à remplir leur obligation de verser régulièrement un loyer du montant fixé.

(...)

8. Instruments destinés à aider les propriétaires

Dans certaines situations (notamment dans le cas de bâtiments faisant partie du patrimoine national), il peut arriver que [même] un loyer correctement fixé ne suffise

pas à couvrir tous les frais d'entretien courant et en particulier ceux liés aux travaux de modernisation. Dans de tels cas bien précis, une subvention individuelle provenant de fonds publics devrait être versée aux propriétaires obligés de faire face à des frais supplémentaires pour l'entretien des bâtiments. Cette subvention peut revêtir plusieurs formes : aides à l'habitat, prêts à taux préférentiel pour des investissements donnés ou exonérations d'impôt. (...)

(...)

10. Réglementation incohérente des droits et obligations des parties à un contrat de location

La Cour constitutionnelle estime devoir signaler des incohérences en ce qui concerne la liste des obligations des propriétaires et des locataires entre les nouveaux articles 6a-6f de la loi de 2001 et les dispositions relatives à la location d'un logement contenues dans (...) le code civil. Ce n'est pas légiférer correctement que d'inclure des dispositions régissant la location de logements non pas dans le code civil, qui renferme une réglementation complète sur les rapports locatifs, mais dans une loi qui a pour but de protéger les locataires en général et non de réguler les rapports locatifs.

[Remarques finales]

Les présentes recommandations de la Cour constitutionnelle portent sur les insuffisances et lacunes qu'elle a signalées au cours des dernières années soit dans ses arrêts soit dans des documents d'information sur ses activités. (...) Leur suppression dans un proche avenir est également nécessaire du point de vue de l'économie sociale de marché, qui revêt une importance particulière dans le présent contexte. Il n'est désormais plus possible de réglementer ces questions de manière parcellaire ou provisoire. Il convient de souligner une fois encore qu'il faut y apporter des solutions globales visant des objectifs clairement définis et compatibles avec la Constitution. »

L. Recours formé par le médiateur pour contester la constitutionnalité des dispositions restantes de la loi de 2001 relatives aux augmentations de loyer

143. Le 24 août 2005, le médiateur saisit la Cour constitutionnelle d'un recours en vue de faire déclarer certaines dispositions de la loi de 2001 contraires à la Constitution. Il lui demandait notamment de dire que l'article 8a §§ 4, 5 et 7.1 de la loi de 2001 (telle qu'amendée en décembre 2004) était incompatible avec l'article 64 §§ 1 et 2 de la Constitution (principe de la protection des droits patrimoniaux) combiné avec l'article 31 § 3 (principe de proportionnalité) et avec l'article 76 (principe de protection des consommateurs contre des pratiques malhonnêtes sur le marché). Il la priait en outre de déclarer l'article 9 § 1 de la loi de 2001 non conforme à l'article 2 de la Constitution (principe de la prééminence du droit).

144. Le médiateur se référait tout d'abord à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 avril 2005, déclarant qu'il ressortait sans la moindre ambiguïté de cette décision que le législateur avait pour tâche essentielle de créer un mécanisme légal établissant un équilibre entre les droits protégés

par la Constitution dans le chef des propriétaires d'une part et des locataires d'autre part. De fait, les tentatives menées jusqu'alors en ce sens n'avaient pas abouti principalement en raison du choix des autorités de donner la priorité aux intérêts politiques du moment et non à la loi, comme le montraient de nombreux arrêts précédents de la Cour constitutionnelle.

145. En ce qui concerne les dispositions litigieuses contenues à l'article 8a, le médiateur soulignait en premier lieu leur absence de cohérence interne, en ce que les paragraphes 4 et 5 soumettaient les augmentations de loyer excédant 3 % de la valeur de reconstruction par an à un « contrôle juridictionnel » et exigeaient qu'elles fussent « justifiées » alors que le paragraphe 5 pris *a contrario* signifiait qu'aucune autre augmentation n'avait besoin d'être justifiée. Il renvoyait également aux recommandations de la Cour constitutionnelle, signalant qu'il n'existait aucun critère légal permettant de savoir ce qu'était une « augmentation justifiée ». Il indiquait que, en réalité, pour le propriétaire, toute augmentation de loyer était justifiée car elle lui permettait soit d'augmenter son profit soit de réduire les pertes induites par un entretien correct, tandis que, pour le locataire, toute augmentation de cette nature était « injustifiée » puisqu'elle impliquait pour lui une hausse de ses dépenses.

Pour ce qui est de l'article 9 § 1, le médiateur déclarait le trouver obscur et incompatible avec le principe découlant de la prééminence du droit voulant que l'on légifère correctement, en ce que, par exemple, il ne précisait pas à partir de quand devait courir le délai de six mois servant à déterminer le moment auquel une augmentation de loyer donnée commençait à s'appliquer. Pour le médiateur, cette absence de clarté, qui ne pouvait être corrigée par une simple interprétation de cette disposition, constituait une source de conflits potentiels entre propriétaires et locataires.

146. A la date d'adoption de l'arrêt de la Cour, ce recours, pendant devant la Cour constitutionnelle, était inscrit pour passer en audience le 17 mai 2006.

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE D'INCOMPATIBILITÉ *RATIONE TEMPORIS* SOULEVÉE PAR LE GOUVERNEMENT

147. Le Gouvernement, ainsi qu'il en a déjà excipé devant la chambre au stade de l'examen de la recevabilité de la requête, soutient que la violation alléguée du droit de propriété de la requérante est intervenue avant le 10 octobre 1994, date de la ratification par la Pologne du Protocole n° 1 à la Convention.

A. La décision de la chambre sur la recevabilité

148. Dans sa décision du 16 septembre 2003, la chambre a rejeté l'exception d'incompatibilité *ratione temporis* formulée par le Gouvernement pour les raisons suivantes :

« La compétence *ratione temporis* de la Cour ne couvre que la période postérieure à la date de ratification de la Convention ou de ses Protocoles par l'Etat défendeur. A partir de cette date, tous les actes et omissions prétendument imputables à l'Etat doivent se conformer à la Convention ou à ses Protocoles, et les faits postérieurs relèvent de la compétence de la Cour même lorsqu'ils ne sont que les prolongements d'une situation préexistante (voir, par exemple, les arrêts *Yağcı et Sargin c. Turquie*, 8 juin 1995, § 40, série A n° 319-A, et *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão et autres c. Portugal*, nos 29813/96 et 30229/96, § 43, CEDH 2000-I).

Dès lors, la Cour n'est compétente pour examiner la compatibilité des faits de l'espèce avec la Convention que dans la mesure où ils se sont produits après le 10 octobre 1994, date de la ratification du Protocole n° 1 par la Pologne. Elle peut cependant avoir égard aux faits antérieurs à la ratification pour autant que l'on puisse les considérer comme étant à l'origine d'une situation qui s'est prolongée au-delà de cette date ou importants pour comprendre les faits survenus après cette date (*Broniowski c. Pologne* (déc.) [GC], n° 31443/96, § 74, CEDH 2002-X).

La Cour observe en outre que, de fait, le grief de la requérante n'est pas dirigé contre une mesure ou une décision unique intervenue avant, voire après le 10 octobre 1994, mais porte sur l'impossibilité continue où elle se trouve de recouvrer la possession de son bien et de percevoir un prix adéquat pour la location de sa maison.

Elle note aussi qu'il semble communément admis que la situation dénoncée est le résultat de lois qui s'appliquaient avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 1 à l'égard de la Pologne ainsi qu'à la date de l'entrée en vigueur de ce Protocole et qui sont toujours applicables.

Partant, il y a lieu de rejeter l'exception d'irrecevabilité pour incompétence *ratione temporis* formulée par le Gouvernement. »

B. Arguments des parties

149. Dans les observations écrites et orales qu'il a présentées à la Grande Chambre, le Gouvernement s'appuie sur la décision précitée de la chambre et notamment sur la conclusion de celle-ci selon laquelle elle n'entendait pas examiner l'effet éventuel sur le droit de propriété de la requérante des décisions prises ou des lois applicables avant le 10 octobre 1994. Il mentionne aussi l'arrêt de la chambre où la Cour, en définissant l'objet du litige et en particulier l'étendue de sa compétence *ratione temporis*, a dit qu'elle ne se pencherait pas sur les décisions des autorités de soumettre la maison de la requérante à l'administration publique ou de placer des locataires dans les appartements de cette maison mais qu'elle devait statuer sur la question de savoir s'il y avait eu violation de l'article 1

du Protocole n° 1 à raison de l'application des dispositions légales en vigueur à compter du 10 octobre 1994.

150. Ainsi, il y a lieu selon lui de noter à cet égard que l'administration publique de l'habitat, qui a été introduite sous le régime communiste, a privé les propriétaires de tout droit, même théorique, sur leurs biens. A la date d'entrée en vigueur du Protocole, la requérante ne jouissait donc d'aucun droit en matière de cessation des baux relatifs à ses appartements ou de fixation du montant des loyers. Les lois ultérieures, applicables à partir du 10 octobre 1994 jusqu'à aujourd'hui, n'ont pas créé des restrictions qui auraient limité dans le chef de la requérante des droits qui étaient jusqu'alors quasi inexistantes, mais ont au contraire progressivement accordé à celle-ci et aux autres propriétaires des droits quant à la location de leurs logements.

Dans ces conditions, le Gouvernement estime qu'il n'y a pas eu d'ingérence dans le droit de propriété de l'intéressée au cours de la période relevant de la compétence *ratione temporis* de la Cour.

151. La requérante souligne que la situation qu'elle dénonce résulte de l'adoption successive de lois qui – tant avant le 10 octobre 1994 qu'après – ont limité les droits des propriétaires et l'ont empêchée de jouir de ses biens.

C. Appréciation de la Cour

152. La Cour fait tout d'abord remarquer que, comme il ressort clairement de l'énoncé du grief tiré de la Convention, la requête porte sur l'allégation de la requérante selon laquelle son droit de propriété serait l'objet d'une violation continue « née de l'application de lois lui imposant des baux et fixant des loyers insuffisants » (paragraphe 154 ci-dessous).

S'il est vrai que c'est à l'origine l'instauration en 1974 du « régime des baux spéciaux » qui a « imposé des baux » à la requérante (paragraphe 71 et 76 ci-dessus), c'est néanmoins la loi de 1994, entrée en vigueur le 12 novembre 1994, qui a introduit le système des « loyers réglementés » et soumis la maison de la requérante à ce système. Cette loi a mis légalement sur le même plan les « baux administratifs » afférents aux appartements de la requérante et des baux conclus librement par des parties à des contrats ordinaires de droit civil (paragraphe 72-79 ci-dessus). Les lois sur le logement qui ont été adoptées après cette date et sont toujours en vigueur perpétuent ce système (paragraphe 80-145 ci-dessus).

Enfin, pour ce qui est du nouvel argument du Gouvernement selon lequel la requérante ne disposait à la date d'entrée en vigueur du Protocole d'aucun droit en matière de cessation des baux ou de fixation des loyers et les lois adoptées après le 10 octobre 1994 n'ont en réalité pas aggravé mais amélioré sa situation (paragraphe 150 ci-dessus), la Cour juge préférable de l'examiner lorsqu'elle étudiera la question de savoir si les autorités polonaises ont ménagé un juste équilibre entre les intérêts en présence.

153. Dès lors, la Grande Chambre ne voit aucune raison de s'écarter de la conclusion de la chambre selon laquelle il y a lieu de rejeter l'exception d'irrecevabilité pour incompétence *ratione temporis* formulée par le Gouvernement.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

154. Sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, la requérante allègue que la situation née de l'application de lois lui imposant des baux et fixant des loyers insuffisants a emporté une violation continue de son droit au respect de ses biens. Selon elle, il y a eu atteinte à la substance même de son droit de propriété au motif non seulement qu'elle n'a pas pu tirer un revenu de son bien mais aussi que, en raison des restrictions à la cessation des baux relatifs aux appartements soumis au contrôle des loyers, elle n'a pu recouvrer la possession et l'usage de son bien.

L'article 1 du Protocole n° 1 est ainsi libellé :

« 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. Sur l'objet du litige

155. La chambre a notamment déclaré au sujet de la dimension individuelle et générale de l'affaire (paragraphe 141 de l'arrêt de la chambre) :

« (...) la violation continue de l'article 1 du Protocole n° 1 qui est alléguée ne concerne pas seulement la requérante en l'espèce mais présente également d'importantes dimensions sociales, juridiques et économiques en raison des effets de la législation litigieuse sur les droits d'un grand nombre d'autres personnes que l'intéressée. Ainsi, selon les renseignements fournis par le Gouvernement, le fonctionnement du système de contrôle des loyers en Pologne a déjà touché quelque 100 000 propriétaires dont les biens ont été soumis aux mêmes restrictions que celles dénoncées dans la présente cause. De plus, de 600 000 à 900 000 locataires ont bénéficié en Pologne des règles spéciales régissant le montant des loyers réglementés et la cessation des baux prévues dans ce système (...)

L'examen des faits de l'espèce aura ainsi forcément des répercussions sur les droits patrimoniaux d'un grand nombre de personnes. La Cour sera donc amenée à apprécier le respect par la Pologne de l'article 1 du Protocole n° 1 non seulement sous l'angle de l'effet de l'ensemble des restrictions litigieuses sur le droit de propriété de la

requérante pendant la période considérée mais aussi sous une perspective plus large, allant au-delà du grief individuel tiré par la requérante de la Convention et prenant en compte les conséquences du fonctionnement du système de contrôle des loyers sur les droits au titre de la Convention de toute la catégorie des personnes potentiellement touchées (*Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, §§ 189 et suiv., CEDH 2004-V). »

156. La Grande Chambre considère que, sans préjudice de la décision qu'elle rendra sur le point de savoir si la présente affaire se prête ou – comme le soutient le Gouvernement – ne se prête pas à la procédure de l'« arrêt pilote » (paragraphe 227-228 ci-dessous), il est légitime de tenir compte dans le cadre de l'appréciation du cas particulier de la requérante du contexte général de l'affaire et notamment, comme la chambre l'a indiqué à juste titre, du nombre de personnes potentiellement touchées par le fonctionnement du système de contrôle des loyers en Pologne et des conséquences de ce système sur leurs droits au regard de la Convention.

B. Observation de l'article 1 du Protocole n° 1

1. Les règles de l'article 1 du Protocole n° 1 applicables

157. L'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes : 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 le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété ; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (voir, notamment, *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 37, série A n° 98, qui réitère en partie les principes énoncés par la Cour dans l'affaire *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 61, série A n° 52 ; voir aussi l'arrêt *Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, § 134, CEDH 2004-V).

2. Arguments des parties

158. La requérante rappelle les arguments qu'elle a présentés à la chambre. D'après elle, les restrictions litigieuses vont au-delà de ce que l'on pourrait tenir pour un simple moyen de « réglementer l'usage des biens ». Leur application continue pendant de nombreuses années aurait conduit à la quasi-extinction d'attributs essentiels de son droit de propriété. En réalité, elle ne serait propriétaire que « sur le papier ». Elle n'aurait pas eu la possibilité de décider qui habiterait dans sa maison ni pendant combien de

temps. La location des appartements lui aurait été imposée par des décisions administratives illégales mais, en dépit de ce fait, elle n'aurait pu donner congé aux locataires et recouvrer la possession de sa maison parce que les conditions légales accompagnant la cessation des baux, dont l'obligation de fournir au locataire un logement de remplacement, auraient rendu cela impossible.

L'intéressée souligne de plus qu'elle n'a pas la moindre influence sur le montant du loyer versé par ses locataires. En effet, les lois contestées auraient fixé pour les loyers un montant dépourvu de tout rapport avec les frais nécessaires pour conserver un bien en bon état, ce qui aurait conduit à une dépréciation et une dégradation importantes de sa maison. Pour la requérante, l'effet cumulé de tous ces facteurs a abouti à une situation s'apparentant à une expropriation.

159. Le Gouvernement marque son désaccord et invite la Cour à confirmer la conclusion de la chambre selon laquelle l'ingérence alléguée s'analyse en une mesure destinée à réguler l'usage des biens, au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. Il signale que la requérante n'a jamais perdu son droit au « respect de ses biens ». Depuis le 25 octobre 1990, date à laquelle le tribunal de district de Gdynia a fait inscrire son titre au registre foncier, elle jouirait de tous les attributs du droit de propriété. Elle aurait le droit d'user et de disposer de son bien, de le gager, de le prêter et même de le détruire. Les mesures adoptées, en particulier la limitation du montant du loyer, ne constitueraient donc qu'une réglementation de l'usage de son bien.

3. Conclusion de la Cour

160. La chambre a souscrit au point de vue du Gouvernement (paragraphe 145 de l'arrêt de la chambre).

Elle a noté que, s'il est vrai que la requérante n'avait pu exercer son droit d'usage sous la forme d'une possession physique puisque la maison était occupée par des locataires, et que son droit de louer les appartements, notamment le droit de percevoir un loyer et de donner congé au locataire, avait été l'objet d'un certain nombre de limitations légales, l'intéressée n'avait jamais perdu le droit de vendre son bien. Les autorités n'avaient pas non plus appliqué de mesures ayant entraîné un transfert de propriété. La chambre a considéré que ces questions se rapportaient au degré de l'ingérence de l'Etat et non à la nature de celle-ci et que toutes les mesures prises, qui visaient à mettre la maison de la requérante en location de manière continue et non à la lui retirer définitivement, ne pouvaient passer pour une expropriation formelle ni même de fait mais avaient constitué pour l'Etat un moyen de réguler l'usage des biens de l'intéressée.

La chambre a donc conclu qu'il y avait lieu d'examiner l'affaire sous l'angle du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Mellacher et autres*

c. *Autriche*, 19 décembre 1989, § 44, série A n° 169 ; *Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, § 46, CEDH 1999-V).

161. La Grande Chambre partage entièrement l'analyse de la chambre.

4. *Principes généraux se dégageant de la jurisprudence de la Cour*

162. La Cour examinera l'affaire à la lumière des principes énoncés ci-dessous.

a) Principe de légalité

163. L'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens soit légale. En particulier, le deuxième alinéa de cet article, tout en reconnaissant aux Etats le droit de réglementer l'usage des biens, pose la condition que ce droit s'exerce par la mise en vigueur de « lois ». De plus, le principe de légalité présuppose l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application (voir, *mutatis mutandis*, *Broniowski*, précité, § 147, avec d'autres références).

b) Principe de l'existence d'un but légitime conforme à l'intérêt général

164. Toute ingérence dans la jouissance d'un droit ou d'une liberté reconnus par la Convention doit poursuivre un but légitime. Le principe du « juste équilibre » inhérent à l'article 1 du Protocole n° 1 lui-même suppose l'existence d'un intérêt général de la communauté. De surcroît, les différentes règles énoncées à l'article 1 ne sont pas dépourvues de rapport entre elles et la deuxième et la troisième ne sont que des cas particuliers d'atteintes au droit au respect des biens (*Broniowski*, précité, § 148).

165. Grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'« utilité publique » ou conforme à l'« intérêt général ». Dans le mécanisme de protection créé par la Convention, il leur appartient par conséquent de se prononcer les premières sur l'existence d'un problème d'intérêt général justifiant des mesures applicables dans le domaine de l'exercice du droit de propriété. Dès lors, elles jouissent ici d'une certaine marge d'appréciation, comme en d'autres domaines auxquels s'étendent les garanties de la Convention.

166. La notion d'« utilité publique » ou d'« intérêt général » est ample par nature. En particulier, des domaines tels que le logement, qui est considéré dans les sociétés modernes comme un besoin social primordial et occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des Etats contractants, appellent souvent une certaine forme de régulation de la part de l'Etat. Dans ce domaine, le point de savoir si oui ou non, et si oui quand, l'on peut laisser entièrement jouer les forces du marché ou s'il faut un contrôle de l'Etat, ainsi que le choix des mesures propres à répondre aux

besoins en logement de la communauté et du moment où les mettre en œuvre, implique nécessairement de prendre en compte des questions sociales, économiques et politiques complexes.

Estimant normal que le législateur dispose d'une grande latitude pour mener une politique économique et sociale, la Cour a déclaré à maintes reprises respecter la manière dont il conçoit les impératifs de l'« utilité publique » ou de l'« intérêt général », sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable. Ces principes s'appliquent également, voire *a fortiori*, aux mesures adoptées dans le cadre d'une réforme profonde du système politique, juridique et économique du pays lors du passage d'un régime totalitaire à un Etat démocratique (voir *Mellacher et autres*, précité, § 45 ; *Scollo c. Italie*, 28 septembre 1995, § 27, série A n° 315-C ; *Immobiliare Saffi*, précité, § 49 ; et, *mutatis mutandis*, *James et autres*, précité, §§ 46-47, et *Broniowski*, précité, § 149).

c) Principe du « juste équilibre »

167. Non seulement une ingérence dans le droit de propriété doit viser, dans les faits comme en principe, un « but légitime » conforme à l'« intérêt général », mais il doit aussi exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure appliquée par l'Etat, y compris les mesures destinées à réglementer l'usage des biens d'un individu. C'est ce qu'exprime la notion du « juste équilibre » qui doit être ménagé entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu.

Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 du Protocole n° 1 tout entier. Dans chaque affaire portant sur une allégation de violation de cet article, la Cour doit donc vérifier si l'ingérence de l'Etat a fait peser sur la personne concernée une charge disproportionnée et excessive (*James et autres*, précité, § 50 ; *Mellacher et autres*, précité, § 48, et *Spadea et Scalabrino c. Italie*, 28 septembre 1995, § 33, série A n° 315-B).

168. Pour apprécier la conformité à l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour doit se livrer à un examen global des divers intérêts en jeu, en gardant à l'esprit que la Convention a pour but de sauvegarder des droits qui sont « concrets et effectifs ». Elle doit aller au-delà des apparences et rechercher la réalité de la situation litigieuse. Dans des affaires concernant le fonctionnement d'une législation de grande ampleur sur le logement, cette appréciation peut porter non seulement sur les conditions de réduction du loyer perçu par les particuliers propriétaires et l'étendue de l'ingérence de l'Etat dans la liberté contractuelle et les relations contractuelles sur le marché locatif mais aussi sur l'existence de garanties procédurales et autres destinées à assurer que le fonctionnement du système et son impact sur les droits patrimoniaux du propriétaire ne soient ni arbitraires ni imprévisibles.

L'incertitude – qu'elle soit législative, administrative, ou qu'elle tienne aux pratiques suivies par les autorités – est un facteur qu'il faut prendre en compte pour apprécier la conduite de l'Etat. En effet, lorsqu'une question d'intérêt général est en jeu, les pouvoirs publics sont tenus de réagir en temps utile, de façon correcte et avec la plus grande cohérence (*Immobiliare Saffi*, précité, § 54 ; et *Broniowski*, précité, § 151).

5. Application en l'espèce des principes susmentionnés

a) Sur la question de savoir si les autorités polonaises ont respecté le principe de légalité

i. Arguments des parties

α) La requérante

169. La requérante considère que les autorités n'ont pas respecté ce principe.

Pour commencer, toutes les décisions administratives mettant en œuvre les mesures destinées à réglementer l'usage de ses biens, notamment celles attribuant les appartements à A.Z. et W.P. et plaçant sa maison sous administration publique, ont été déclarées en 1996-1997 contraires à la législation polonaise. En vertu de l'article 1 du Protocole n° 1, une ingérence de l'Etat dans le droit au respect des biens – qu'il s'agisse d'une expropriation ou de la réglementation de l'usage des biens – ne saurait être tenue pour légale si la décision pertinente a été prise au mépris des lois applicables.

En outre, la loi de 1994 et plus précisément les dispositions soumettant les particuliers propriétaires à la réglementation des loyers et à de lourdes charges en matière d'entretien des biens ne sauraient passer pour la « mise en vigueur de lois » puisqu'elles ont été jugées contraires à la Constitution et à la Convention dans deux arrêts successifs de la Cour constitutionnelle, rendus les 12 janvier et 10 octobre 2000.

Le même constat vaut pour la loi de 2001. De fait, dans son troisième arrêt de principe du 2 octobre 2002 portant sur la législation sur le logement, la Cour constitutionnelle a déclaré les dispositions restreignant les augmentations de loyer contraires à la Constitution. Dans son arrêt le plus récent, rendu le 19 avril 2005, la haute juridiction a jugé non conformes à la Constitution les amendements de décembre 2004 pour autant qu'ils prolongeaient le fonctionnement du système de contrôle des loyers au-delà du 31 décembre 2004.

En conséquence, selon la requérante, les mesures prises par l'Etat dans le domaine de ses droits patrimoniaux ont tout du long manqué d'une base légale suffisante.

β) Le Gouvernement

170. Le Gouvernement combat cette thèse. Il soutient que la réglementation de l'usage des biens de la requérante reposait sur une base légale claire, ferme et constante, à savoir les lois qui ont été successivement applicables pendant toute la période relevant de la compétence *ratione temporis* de la Cour. Tout d'abord, la loi de 1974 sur le logement s'est appliquée jusqu'au 12 novembre 1994. Ensuite, la loi de 1994, en vigueur du 12 novembre 1994 au 11 juillet 2001, a introduit des dispositions sur la réglementation des loyers et d'autres restrictions aux droits des propriétaires. Enfin, la loi de 2001 a énoncé les règles régissant les rapports locatifs, valables à compter du 11 juillet 2001 jusqu'à ce jour.

171. Le Gouvernement admet que, pour qu'une mesure prise par l'Etat soit légale, il ne suffit pas qu'elle ait été adoptée en bonne et due forme par l'organe législatif. Il faut aussi que le principe de sécurité juridique soit respecté. A cet égard, il est assurément un élément important : une loi ne doit pas être modifiée de façon inattendue afin de ne pas interférer avec des décisions importantes prises par des individus partant de bonne foi de l'idée que la loi a été adoptée pour une certaine période pendant laquelle elle sera applicable. Selon le Gouvernement, le système de contrôle des loyers prévu par les lois de 1994 et de 2001 – lois correctrices adoptées pour une durée déterminée en vue de protéger les locataires – constitue un exemple de mise en œuvre du principe de sécurité juridique.

ii. *Appréciation de la Cour*

172. La chambre est parvenue à la conclusion suivante au sujet de la légalité des mesures contestées :

« (...) la réglementation de l'usage des biens par les Etats doit s'exercer par la mise en vigueur de « lois » (...). Si en l'espèce nul ne conteste que les restrictions au droit de la requérante ont été imposées par les trois lois successives sur le logement, l'intéressée fait valoir que les décisions rendues après coup, déclarant les décisions administratives pertinentes contraires à la loi et les dispositions légales inconstitutionnelles, ont privé rétroactivement ces mesures de tout effet juridique (...)

Néanmoins, la Cour considère que les décisions rendues et leurs conséquences pour l'appréciation du respect par la Pologne de l'article 1 du Protocole n° 1 sont pertinentes lorsqu'il s'agit de déterminer si les autorités ont ménagé un juste équilibre entre les intérêts en jeu. Aux fins d'établir si les mesures litigieuses étaient prévues par des « lois » au sens du second alinéa de cet article et adoptées en vertu de telles « lois », il suffit donc que la Cour conclue qu'elles ont été appliquées conformément à la législation polonaise en vigueur à l'époque des faits. »

173. La Grande Chambre ajoute à cette analyse, et en réponse aux arguments avancés par la requérante (paragraphe 169 ci-dessus), que la prise d'effet des arrêts de la Cour constitutionnelle des 12 janvier et 10 octobre 2000 a été repoussée au 11 juillet 2001 (paragraphe 80 et 83 ci-dessus), de sorte que les dispositions litigieuses de la loi de 1994 ont été

applicables jusqu'à cette date. Dans ces conditions, elle peut donc admettre que l'ingérence a respecté le principe de légalité.

b) Sur la question de savoir si les autorités polonaises visaient un « but légitime » conforme à l'« intérêt général »

i. Arguments des parties

α) La requérante

174. Selon la requérante, les lois litigieuses sur le logement étaient dépourvues de justification légitime.

Même si, après la Seconde Guerre mondiale, il y a eu un besoin certain de trouver des logements pour les personnes déplacées, ce qui justifiait que l'Etat prît en charge l'administration des maisons construites pour loger plusieurs familles, il n'y avait aucune raison de prendre une telle mesure pour sa maison – qui était, et a toujours été, une maison individuelle et non un immeuble de rapport. Placer des locataires dans la maison en privant le propriétaire de domicile n'était guère de nature à résoudre le problème.

Les mêmes considérations valent pour les restrictions ultérieures prévues dans la loi de 1994. Ces limitations ont certes été introduites pour protéger les locataires ayant des difficultés financières, mais aucune disposition de la loi en cause ne subordonnait le droit à un faible loyer à la situation du locataire. Etant donné que les lois sur le logement ne prévoyaient aucune condition – comme le niveau de revenus, la situation sociale ou familiale et l'âge du locataire ou la taille ou la qualité du logement en question – pour l'attribution d'un logement à loyer modéré, il suffisait donc qu'un locataire se fût vu octroyer un droit de louer en vertu d'une décision administrative rendue sous le régime communiste pour bénéficier d'une situation privilégiée dans le cadre du système de contrôle des loyers. Pareille solution juridique, qui avait de plus été adoptée aux dépens de particuliers qui, comme l'intéressée, ne se trouvaient pas forcément dans une meilleure situation financière que leurs locataires, pouvait difficilement passer pour viser un but légitime conforme à l'« intérêt général » ou d'« utilité publique ».

β) Le Gouvernement

175. Dans ses observations écrites et orales, le Gouvernement soutient constamment que le but principal de la législation contestée est, et a toujours été, de protéger les locataires contre des loyers indûment élevés pendant la période de transformation économique de la Pologne. Dans les années 1990, les autorités ont dû faire face à une situation extrêmement difficile dans le domaine du logement, caractérisée par une grave pénurie d'habitations et des prix élevés. Dans ces conditions, l'Etat a dû encadrer les augmentations de loyer non seulement dans le secteur public, mais aussi

dans le secteur privé. Il s'est trouvé dans l'obligation de prendre ces mesures afin de prévenir les expulsions à grande échelle qui n'auraient pas manqué de se produire en cas d'augmentation non encadrée des loyers, ce qui aurait provoqué de graves tensions sociales et mis l'ordre public en péril.

176. Le Gouvernement avance en outre que le système de contrôle des loyers était une mesure d'urgence purement temporaire destinée à résoudre la pénurie aiguë de logements en Pologne, encore accentuée par la dégradation de la situation économique des ménages. A cet égard, il renvoie aux statistiques qu'il a soumises, lesquelles montrent que dans les années 2000-2002 de 54 à 58 % de la population vivaient en dessous du seuil de pauvreté et que dans les années 1998-2002, de 7 à 10 % des ménages connaissaient des retards dans le paiement des loyers.

Il souligne également que la Cour constitutionnelle polonaise a jugé conforme à l'intérêt général la nécessité de limiter les augmentations de loyer pendant une période donnée, en particulier en ce sens que cela protégeait les locataires ayant des difficultés financières pendant le passage d'un régime de contrôle étatique à une économie libérale de marché.

177. Dès lors, le système de réglementation par l'Etat des augmentations de loyer a été adopté afin de protéger les intérêts des locataires dans une économie de marché et plus particulièrement afin de les mettre à l'abri du risque de se trouver désavantagés par rapport à des propriétaires connaissant une meilleure situation économique. Pendant la période de transition, c'est à l'Etat qu'il revenait de maintenir les loyers à un niveau acceptable socialement, ce qui, à la lumière de l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Mellacher et autres* (précitée, §§ 53 et 54), doit passer pour un souci légitime.

ii. Appréciation de la Cour

178. Après avoir examiné les arguments des parties, la Grande Chambre ne voit aucune raison de s'écarter des conclusions suivantes de la chambre (paragraphe 160 de l'arrêt de la chambre) :

« Ainsi qu'il ressort des éléments fournis par les parties et des arrêts pertinents de la Cour constitutionnelle polonaise, le système de contrôle des loyers en Pologne tire son origine d'une pénurie chronique de logements, de la faiblesse de l'offre d'appartements sur le marché locatif et du coût élevé des appartements à l'achat. Il a été mis en œuvre afin de garantir la protection sociale des locataires et de ménager – notamment pour les locataires ayant des difficultés financières – une transition progressive d'un système de loyers contrôlés par l'Etat à un système où les loyers sont entièrement négociés par contrat, et ce pendant la profonde réforme du pays qui a suivi l'effondrement du régime communiste (...)

La Cour admet que, compte tenu des circonstances économiques et sociales de l'affaire, la législation litigieuse visait un but légitime conforme à l'intérêt général, comme le veut le second alinéa de l'article 1. »

c) Sur la question de savoir si les autorités polonaises ont ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général de la communauté et le droit de la requérante au respect de ses biens

i. Arguments des parties

α) La requérante

179. La requérante soutient que les autorités polonaises ont manifestement failli à ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général qu'elles invoquent et son propre droit de propriété.

Pour elle, la question fondamentale qui se pose en l'espèce est celle de savoir sur qui, des propriétaires ou de l'Etat, doit peser la charge de la politique du logement, et dans quelle mesure. Ni la mauvaise condition des finances du pays ni le coût de la transformation politique et économique de l'Etat ne sauraient justifier que l'on exige d'un certain groupe de propriétaires l'essentiel des sacrifices consentis au bénéfice de l'ensemble de la société.

180. La requérante s'élève énergiquement contre l'argument présenté par le Gouvernement devant la Grande Chambre selon lequel le système de contrôle des loyers reposait sur un accord social spécifique conclu entre les propriétaires, les locataires et l'Etat. Elle marque en particulier son désaccord avec le Gouvernement lorsqu'il affirme que « cet accord garantissait aux locataires que leur situation ne changerait pas pendant les dix années suivant l'entrée en vigueur de la loi de 1994 et aux propriétaires – qui avaient renoncé à réclamer une indemnisation – que toutes les restrictions aux loyers seraient levées à l'issue de cette période » (paragraphe 189 ci-dessous). A son avis, ce système ne découlait d'aucun engagement volontaire pris par les propriétaires ou les locataires, mais représentait bien au contraire une solution juridique imposée par l'Etat consistant à faire qu'un groupe social donné – les propriétaires – subventionne un autre groupe – les locataires.

S'il s'agissait, pour reprendre les termes du Gouvernement, d'une situation de « paix juridique » (paragraphe 189 ci-dessous), comment expliquer qu'elle ait suscité en Pologne autant de controverses et donné lieu à plusieurs litiges mettant l'Etat en cause devant la Cour constitutionnelle ? De plus, chaque fois que la législation pertinente a donné lieu à un examen de sa conformité avec la Constitution, elle a été durement critiquée par les propriétaires, qui trouvaient qu'elle leur imposait une charge exorbitante, ainsi que par les locataires, pour qui elle n'était pas satisfaisante.

181. La requérante convient que, comme la Cour l'a déclaré dans plusieurs de ses arrêts, par exemple *Spadea et Scalabrino*, *Scollo* ou *Mellacher et autres*, précités, les limitations aux droits des propriétaires sont courantes dans beaucoup de pays connaissant une pénurie de logements. Dans certaines des affaires citées, ces limitations ont même été jugées

justifiées et proportionnées aux buts visés par l'Etat dans l'intérêt général. Dans ces affaires, toutefois, les autorités n'avaient en aucun cas appliqué aux droits des requérants des restrictions aussi étendues que dans la présente cause.

182. Pour la requérante, la combinaison des diverses restrictions infligées aux droits des propriétaires par la loi de 1994 puis par la loi de 2001 a entraîné une ingérence inacceptable et disproportionnée dans leur droit de propriété.

A cet égard, elle signale que, dans ses quatre arrêts successifs des 12 janvier 2000, 10 octobre 2000, 2 octobre 2002 et 19 avril 2005, la Cour constitutionnelle polonaise a jugé que les restrictions aux droits des propriétaires imposées par le système de contrôle des loyers prévu par les lois de 1994 et de 2001 étaient incompatibles avec le principe constitutionnel de protection du droit de propriété et la prééminence du droit. La haute juridiction a également dit que la mise en œuvre de ce système par les autorités avait fait peser une charge excessive et disproportionnée sur les propriétaires.

183. Dans le cadre de la loi de 1994, la location lui a été imposée, ainsi qu'à d'autres propriétaires privés, par une décision unilatérale de l'Etat. Cette décision s'est accompagnée d'importantes restrictions à la dénonciation des baux. Par ailleurs, d'autres dispositions de la loi de 1994 ont, d'une part, fixé le loyer à un faible niveau, nettement inférieur au coût moyen d'entretien du bien et, d'autre part, obligé les propriétaires à entreprendre de coûteux travaux d'entretien.

Cette situation ne s'est pas améliorée avec la loi de 2001, qui a maintenu quasiment toutes les restrictions à la dénonciation des baux et les obligations en matière d'entretien des biens, et a aggravé la situation des propriétaires en gelant les loyers à des niveaux inadmissiblement bas. De plus, avec les amendements de décembre 2004, les autorités ont prolongé l'application des règles restreignant les augmentations de loyer au-delà de la date limite qu'elles avaient elles-mêmes fixée dans la loi, acte que la Cour constitutionnelle a qualifié de manquement exceptionnellement grave au principe de la prééminence du droit.

184. La requérante ne partage pas le point de vue du Gouvernement selon lequel, à la suite de la prise d'effet de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 avril 2005, le système de contrôle des loyers a été aboli et les parties à des contrats de location sont désormais libres de fixer les loyers (paragraphe 190 ci-dessous). En effet, les dispositions de la loi de 2001 actuellement en vigueur vont en sens contraire : l'article 8a de cette loi ne permet les augmentations telles que le loyer excède le plafond de 3 % que dans des cas justifiés et ces augmentations peuvent être contestées en justice. Parallèlement, les lourdes obligations à la charge des propriétaires en matière d'entretien des biens n'ont pas été modifiées. Concernant la dénonciation des baux, ces dispositions ne différeraient que légèrement de

celles contenues dans les lois précédentes, reconnues comme défectueuses, et il demeurerait extrêmement ardu, voire impossible, de reloger les locataires. Avec des amendements aussi mineurs à la législation sur le logement, il serait difficile de considérer le système de contrôle des loyers comme aboli. Ces modifications n'auraient pas non plus apporté d'amélioration notable à la situation des propriétaires.

Par ailleurs, la requérante souligne que la Cour constitutionnelle, tant dans son arrêt du 19 avril 2005 que dans ses recommandations de juin 2005, a relevé plusieurs lacunes graves dans le système actuel et considéré que la loi de 2001 dans son libellé en vigueur « ne fournissait aucun mécanisme satisfaisant et cohérent permettant de ménager un équilibre entre les intérêts des propriétaires et ceux des locataires ». A cet égard, la Cour constitutionnelle a rappelé aux autorités qu'il était urgent d'instaurer des règles permettant aux propriétaires de tirer un « profit correct » de leurs biens, après des décennies pendant lesquelles elles avaient subventionné la politique de l'Etat en matière de logement, au motif que le droit de faire du profit est l'un des aspects fondamentaux du droit de propriété. Or les autorités n'ont encore pris aucune mesure pour mettre en œuvre ces recommandations.

La requérante critique aussi l'absence dans la législation applicable de critères aidant à définir ce qu'est une « augmentation de loyer justifiée », en conséquence de quoi les propriétaires seraient concrètement dans l'impossibilité d'augmenter les loyers. Comme la Cour constitutionnelle l'a fait observer à juste titre dans son arrêt et ses recommandations, l'absence de tels critères légaux rendrait illusoire tout contrôle juridictionnel des augmentations de loyer. A cet égard, la requérante fournit des détails au sujet d'un litige soumis à un tribunal polonais et concernant une augmentation de loyer de 13 % : elle explique que, vu la durée moyenne des procédures devant les juridictions civiles en Pologne, on peut s'attendre à ce que la décision définitive soit rendue dans un délai de deux ans, le loyer étant dans l'intervalle gelé au niveau de 3 %.

185. En réponse au Gouvernement, qui arguë que le système de contrôle des loyers n'a plus d'incidence sur son droit de propriété, qu'elle a obtenu le redressement recherché puisqu'elle a pu récupérer la possession de sa maison après le départ de deux de ses locataires et que le départ de la troisième doit intervenir peu après la date de l'audience (paragraphe 192 ci-dessous), la requérante admet que l'attention accordée par les médias polonais à son affaire pendante devant la Cour de Strasbourg a effectivement abouti au départ de deux locataires. Un représentant du gouvernement polonais – lequel a néanmoins refusé de lui transférer officiellement la possession de sa maison – lui a annoncé cette nouvelle en juin 2005 et elle en a informé la Cour le 22 août 2005. Toutefois, à la date de l'audience, le troisième appartement était toujours occupé par J.W. Or la requérante ne pouvait donner congé à cette locataire qui, en raison de son

âge avancé, faisait partie de la catégorie des personnes protégées contre la cessation des baux par l'article 11 § 12 de la loi de 2001.

Quant à l'affirmation selon laquelle le système polonais de contrôle des loyers n'a plus d'impact sur son droit de propriété, la requérante souligne que le simple fait de la réintégrer dans la possession de sa maison n'aurait pas mis un terme, et ne pourrait pas mettre un terme, à la violation dont elle s'estime victime. Les conséquences à son égard de la législation litigieuse ne peuvent cesser ou être effacées par la restitution de ce qui reste de ses biens. Lorsque l'Etat a placé sa maison sous administration publique, elle était en bon état. Désormais, après des années de négligence et de manque d'entretien – résultant tant de la mauvaise administration de l'Etat que de l'impossibilité pour l'intéressée elle-même de percevoir un loyer couvrant les frais d'entretien – la maison est quasiment en ruine.

186. Pour conclure, la requérante soutient que l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 avril 2005 n'a pas porté remède à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 constatée par la chambre en ce qui la concerne. Cet arrêt n'a pas non plus mis fin à la violation structurelle des droits d'autres propriétaires se trouvant dans une situation similaire à la sienne, qui a également été établie.

C'est pourquoi elle prie la Cour de confirmer dans leur intégralité les conclusions auxquelles est parvenue la chambre.

β) Le Gouvernement

187. Le Gouvernement considère que les autorités ont ménagé un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et les buts recherchés.

188. Dans ses observations soumises à la Grande Chambre, il commence par aborder la conclusion de la chambre selon laquelle, avec le système de contrôle des loyers, les autorités ont fait peser sur la requérante une charge disproportionnée et excessive (paragraphe 188 de l'arrêt de la chambre). A ce propos, il soutient que, comme l'administration publique de l'habitat instaurée sous le régime communiste avait privé les propriétaires de leur droit de propriété même théorique, la requérante ne disposait le 10 octobre 1994 d'aucun droit en matière de cessation des baux relatifs à ses appartements ou de fixation du montant des loyers (paragraphe 151 et 153 ci-dessus). Vues sous cet angle, les lois sur le logement litigieuses, telles qu'applicables depuis cette date jusqu'à aujourd'hui, n'ont pas réduit le droit de propriété de la requérante mais ont au contraire progressivement accru la portée de son droit et de celui des autres propriétaires en ce qui concerne la location de leurs logements. Ainsi, pour le Gouvernement, l'instauration du système de contrôle des loyers a en réalité marqué le point de départ d'un processus complexe de restitution de leur droit de propriété aux propriétaires, processus qui, en raison de la situation de l'offre de logements héritée du régime communiste et de la nécessité d'établir un

équilibre entre les droits de tous les membres de la société, a conduit les autorités à prendre des décisions extrêmement difficiles.

189. Au cours de la procédure devant la Grande Chambre, le Gouvernement a également avancé un autre argument nouveau, à savoir que le système de contrôle des loyers se fondait sur un accord social particulier entre les propriétaires, les locataires et l'Etat. Selon lui, cet accord garantissait aux locataires que leur situation ne changerait pas pendant les dix années suivant l'entrée en vigueur de la loi de 1994 et aux propriétaires – qui avaient renoncé à réclamer une indemnisation – que toutes les restrictions aux loyers seraient levées à l'issue de cette période. Le Gouvernement s'était de son côté engagé à supprimer au 31 décembre 2004 toutes les restrictions résultant de cet accord. Il était dès lors possible de qualifier cette situation de « paix juridique » dans la mesure où elle reflétait le compromis auquel les différents groupes sociaux étaient parvenus. Ce que l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 avril 2005 aurait confirmé en déclarant qu'il était nécessaire d'instaurer le système de contrôle des loyers pendant la période de transformation. De plus, dans tous ses arrêts antérieurs en la matière, la Cour constitutionnelle aurait toujours reconnu qu'il fallait continuer à protéger les locataires ayant conclu des contrats de location fondés sur des décisions administratives et auxquels la loi de 1994 garantissait un certain montant maximal de loyer pendant une durée déterminée. Cette juridiction aurait explicitement reconnu que la situation du logement en Pologne justifiait entièrement de protéger les locataires contre des loyers indûment élevés.

Lors de l'audience, le Gouvernement a aussi déclaré que les propriétaires peuvent toucher des subventions pour effectuer des travaux de rénovation et d'amélioration ainsi que recourir à des prêts commerciaux pour financer les réparations nécessaires.

190. Le Gouvernement souligne par ailleurs que les voies de contrôle des loyers prévues par les lois de 1994 et de 2001 n'étaient que de nature temporaire et n'ont pas été maintenues après l'adoption par la Cour constitutionnelle de l'arrêt du 19 avril 2005, qui a en fait marqué la fin du système de contrôle des loyers en Pologne. Ainsi, cet arrêt aurait aboli toutes les anciennes restrictions. Depuis lors, le montant des loyers serait régulé en Pologne par la loi du marché et les autorités n'imposeraient à l'heure actuelle aucune restriction en la matière. Les parties à des contrats de location pourraient fixer librement le montant des loyers et les droits des propriétaires ne seraient plus l'objet d'aucune limitation. Du même coup, le Gouvernement se serait acquitté des obligations qu'il a contractées dans le cadre de l'accord social susmentionné et les « règles du jeu » mentionnées par la Cour constitutionnelle seraient finalement respectées.

191. De plus, comparant la présente espèce à l'affaire *Mellacher et autres*, précitée, le Gouvernement soutient que si, dans cette dernière, la Cour a dit que « pour réformer la législation sociale et en particulier quant

au contrôle des loyers (...) le législateur doit pouvoir prendre, afin d'atteindre le but qu'il s'est fixé, des mesures touchant à l'exécution future de contrats déjà conclus » (§ 51), le législateur doit *a fortiori* pouvoir non seulement fixer le montant des loyers à une valeur inférieure à celle du marché mais aussi adopter des mesures touchant à l'application de baux découlant de décisions administratives passées, dans les cas où les locataires n'ont pas eu leur mot à dire quant au montant du loyer ou au choix de l'appartement – privé ou appartenant à l'Etat – qu'ils se sont vu attribuer.

192. Enfin, pour en venir au cas particulier de la requérante, le Gouvernement souligne que les conclusions de la Cour constitutionnelle relatives au caractère insuffisant des loyers réglementés ne sauraient être décisives. En effet, cette juridiction s'est référée à la situation générale en Pologne. Or celle-ci ne vaut pas forcément pour chaque propriétaire et le Gouvernement ne voit aucune raison pour laquelle elle devrait s'appliquer à la requérante. Il signale à ce propos que deux des appartements situés dans la maison de l'intéressée ont été libérés, l'un en juin 2003 et l'autre en septembre 2004. Le troisième appartement devait être libéré dans les semaines suivant l'audience par la locataire, J.W., qui s'est vu attribuer un logement appartenant à la commune de Gdynia et qui a effectivement déménagé en février 2006 (paragraphe 66 ci-dessus). La requérante n'a jamais donné congé à J.W. et n'a pas non plus augmenté le loyer alors que J.W. versait un montant correspondant à 1,5 % de la valeur de reconstruction du logement qu'elle occupait. En conséquence, la requérante ne pourrait plus se plaindre de ne pas avoir recouvré la possession de sa maison ni de continuer à subir l'incidence du système de contrôle des loyers sur son droit de propriété.

193. En bref, le Gouvernement demande à la Grande Chambre de conclure à la non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

ii. Appréciation de la Cour

194. Pour évaluer l'impact du système de contrôle des loyers litigieux sur le droit de propriété de la requérante, la chambre a eu égard au fait que pendant la période considérée (à savoir du 10 octobre 1994 au 25 janvier 2005, date de l'adoption de son arrêt), trois lois différentes sur le logement se sont appliquées à l'intéressée : la loi de 1994, la loi de 2001 et les amendements de décembre 2004. Quant au « régime des baux spéciaux » prévu par la loi de 1974 sur le logement (période du 10 octobre au 12 novembre 1994, date d'entrée en vigueur de la loi de 1994), il faut noter que son application a eu un effet négligeable sur le droit de l'intéressée au « respect de ses biens » (paragraphe 170 de l'arrêt de la chambre).

La Grande Chambre procédera à son examen en se fondant sur cette base et en tenant compte des évolutions survenues après l'adoption de l'arrêt de la chambre.

α) La loi de 1994

– Principales caractéristiques du système de contrôle des loyers instauré par la loi de 1994

195. La Grande Chambre, à l'instar de la chambre, considère comme le Gouvernement que la loi de 1994 est la première de celles adoptées en vue de réformer le logement en Pologne pendant la période de passage à une économie de marché. Elle admet aussi que, comparée au « régime des baux spéciaux » qui imposait antérieurement un contrôle étatique total sur le marché locatif, la loi de 1994 a de manière générale représenté une avancée. Cette loi a notamment limité le contrôle de l'Etat sur les baux relatifs aux habitations qui, indépendamment du point de savoir si elles appartenaient à une commune ou à un particulier, étaient jusqu'alors soumises au « régime des baux spéciaux », tout en autorisant la fixation du montant des loyers des locaux commerciaux par référence aux prix du marché (paragraphe 171-172 de l'arrêt de la chambre et paragraphe 188 ci-dessus).

Cependant, et pour autant qu'elle concernait la requérante et les autres propriétaires d'appartements auparavant soumis au « régime des baux spéciaux », cette loi a maintenu sur les droits des intéressés un certain nombre de restrictions qui, pour l'essentiel, comme expliqué ci-dessous, étaient comparables à celles prévues par les lois sur le logement instaurées sous le régime communiste.

196. Pour commencer, les articles 55 et 56 de la loi de 1994 prévoyaient de traiter tout bail issu d'anciennes décisions administratives d'attribution de logements comme un bail contractuel signé pour une durée indéterminée. Si cette mesure a concrètement créé un quasi-contrat de location entre un propriétaire et un locataire – ce qui, répétons-le, a constitué une avancée en ce que cela a rétabli des rudiments de relations contractuelles sur le marché locatif – les propriétaires n'avaient aucune influence sur le choix du locataire ou sur les termes essentiels de ce contrat. Il en était ainsi non seulement pour la durée du bail mais aussi pour les conditions de cessation de celui-ci, lesquelles limitaient considérablement le droit du propriétaire de donner congé au locataire – même s'agissant de locataires qui ne respectaient pas les termes du contrat de location, et ce durablement. En outre, même si les propriétaires mettaient un terme au bail, ils ne pouvaient faire libérer le logement et éventuellement le louer sur le marché libre que s'ils fournissaient au locataire un « logement de remplacement » à leurs propres frais. Avec un tel faisceau de dispositions légales, auquel se combinaient la pénurie constante de logements en Pologne et le droit pour les proches parents du locataire de lui succéder dans le contrat de location, il était très difficile pour le propriétaire de recouvrer la possession de son logement (paragraphe 16, 18, 73 et 79 ci-dessus).

197. L'article 9 de la loi de 1994, qui imposait aux propriétaires d'effectuer certains travaux de réparation et d'entretien dans leurs

immeubles, dressait la liste des autres obligations leur incombant, qui pouvaient entraîner des dépenses considérables. Parallèlement, le droit des propriétaires de tirer profit de la location était soumis à des restrictions légales. L'article 25 de la loi de 1994 privait les propriétaires du pouvoir de fixer le montant du loyer puisque ce dernier ne pouvait dépasser un plafond fixé par la loi à 3 % de la valeur de reconstruction du logement (paragraphe 76-83 ci-dessus).

– Impact de la loi de 1994 sur le droit de propriété de la requérante et des autres propriétaires

198. Toutefois, comme l'application concrète de la loi de 1994 l'a montré et comme l'exécutif l'a reconnu et les conclusions de la Cour constitutionnelle polonaise l'ont confirmé, le montant des loyers n'a jamais atteint le plafond légal de 3 % de la valeur de reconstruction mais a été maintenu par les autorités dans tout le pays à un niveau couvrant 60 % environ des frais d'entretien. Le reliquat était à la charge des propriétaires (paragraphe 15 et 80-82 ci-dessus).

L'article 9 de la loi de 1994 a aggravé le sort des propriétaires ; en effet, il a eu d'autres conséquences négatives sur leur situation financière en les obligeant à procéder à d'onerables travaux d'entretien, alors qu'en pratique le loyer dû était fixé en dessous du coût moyen d'entretien du bien, sans parler du coût des réparations importantes, qui leur incombait. De plus, l'entrave au droit des propriétaires de disposer librement de leurs logements en raison des dispositions restreignant la cessation des baux a entraîné une baisse de la valeur marchande des immeubles (paragraphe 71-82 ci-dessus).

199. Ces limitations et leur impact sur les droits des propriétaires ont été examinés deux fois par la Cour constitutionnelle polonaise. Dans ses arrêts des 12 janvier et 10 octobre 2000, qui ont conduit à l'abrogation de la loi de 1994, cette juridiction a conclu que les dispositions pertinentes étaient inconstitutionnelles car incompatibles avec les principes de protection du droit de propriété, de proportionnalité, de prééminence du droit et de justice sociale (paragraphe 82-83 ci-dessus). De plus, dans son arrêt du 12 janvier 2000, la Cour constitutionnelle a également étudié la situation sous l'angle de la Convention pour conclure que le système litigieux de contrôle des loyers emportait violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (paragraphe 82 ci-dessus).

200. La Cour constitutionnelle a certes jugé que l'instauration du système de contrôle des loyers n'était pas en soi contraire à la Constitution ni même aux obligations internationales de la Pologne parce que, à l'époque des faits, « la protection des droits des locataires [était] un impératif constitutionnellement reconnu » et que, eu égard aux difficultés dans le domaine du logement, il fallait limiter voire supprimer la liberté en matière de fixation du montant des loyers. Elle a néanmoins considéré que le mécanisme de contrôle des loyers institué par l'article 56 § 2, combiné avec

d'autres dispositions de la loi de 1994, avait eu pour effet de « déposséder les propriétaires de la moindre prérogative attachée au droit de propriété dont ils [étaient] titulaires ». De plus, elle a souligné que rien, sur le plan constitutionnel, ne justifiait d'assurer la protection voulue à l'égard des locataires principalement aux dépens d'une catégorie de particuliers – les propriétaires d'appartements loués. A cet égard, elle a relevé que la loi de 1994 avait fixé « délibérément le montant des loyers réglementés en deçà des frais et dépenses réellement exposés par les propriétaires » et que, étant donné l'obligation dans laquelle ceux-ci se trouvaient de dépenser des sommes pour conserver leurs biens dans un certain état, cette loi se fondait « sur la prémisse que la propriété d[evait] – jusqu'à la fin de l'année 2004 – entraîner des pertes pour le propriétaire ». A son avis, la loi de 1994 avait fait peser sur les propriétaires l'essentiel des sacrifices que la société devait consentir au bénéfice des locataires démunis. Dans ces conditions, la Cour constitutionnelle a accordé une importance considérable au fait que la législation polonaise ne prévoyait en parallèle aucune solution permettant aux propriétaires de compenser leurs pertes et les frais exposés pour l'entretien de leurs biens, et a indiqué que l'on pouvait, et devait, remédier à la situation par « [le] financement sur fonds publics des dépenses d'entretien et de réparation des immeubles (...), la prise en compte intégrale par la réglementation fiscale des pertes et des frais exposés par les propriétaires et l'ajustement du montant des loyers aux revenus des locataires » (paragraphe 82 ci-dessus).

201. Comme il l'a fait devant la chambre, le Gouvernement soutient que les conclusions de la Cour constitutionnelle quant au caractère généralement insuffisant des loyers réglementés ne sauraient être décisives dans le cas particulier de la requérante (paragraphe 192 ci-dessus). La Grande Chambre rejette toutefois cet argument et souscrit entièrement à l'appréciation de la chambre (paragraphe 175 de l'arrêt de la chambre) :

« (...) non seulement la Cour constitutionnelle a étayé ses conclusions relatives aux effets négatifs de la loi de 1994 sur le droit de propriété par des recherches fouillées sur la situation générale en Pologne en matière de logement et par des preuves documentaires émanant des autorités de l'Etat (...) mais aussi (...) cette juridiction avait l'avantage d'une connaissance directe des conditions régnant dans le pays (...). Le Gouvernement, pour sa part, n'a fourni aucun élément de preuve pour montrer que ces conditions, dont il est établi qu'elles prévalaient dans toute la Pologne, ne s'appliquaient pas à la requérante ou encore que la situation de celle-ci était substantiellement différente de celle des autres propriétaires polonais. »

202. S'appuyant sur l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Mellacher et autres*, précitée, le Gouvernement déclare également qu'en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1, lorsqu'ils adoptent des lois pour remédier à la situation en matière de logement, les Etats sont habilités non seulement à fixer le montant des loyers à un niveau inférieur à la valeur sur le marché mais aussi à prendre des mesures radicales telles que l'annulation de baux valablement conclus (paragraphe 191 ci-dessus).

La Grande Chambre constate que cet argument a déjà été examiné par la chambre, qui est parvenue à la conclusion suivante (paragraphe 176 de l'arrêt de la chambre) :

« La Cour admet que, compte tenu de la situation extraordinairement difficile que connaissait la Pologne en matière de logement, des conséquences sociales forcément graves de nature à découler de la réforme du marché locatif, ainsi que de l'impact de cette réforme sur les droits économiques et autres de nombreuses personnes, la décision d'adopter des lois limitant le montant des loyers des logements appartenant à des propriétaires privés afin de protéger les locataires était justifiée, sachant en particulier qu'il était prévu de limiter cette mesure dans le temps (...). Toutefois, comme la requérante l'a fait remarquer à juste titre (...), même si la législation autrichienne pertinente prévoyait de nombreuses restrictions au montant des loyers ou la possibilité d'y appliquer des réductions, elle renfermait aussi des procédures permettant aux propriétaires de récupérer les frais d'entretien (voir aussi *Mellacher et autres*, précité, §§ 31-32 et 55-56). Or aucune procédure comparable n'était prévue dans la loi de 1994 et, comme la Cour constitutionnelle l'a relevé, la législation polonaise ne contenait aucun mécanisme propre à garantir un équilibre entre les frais d'entretien des biens et les revenus tirés des loyers réglementés (...)

Dans ces conditions, et vu les conséquences que les diverses dispositions restrictives ont eues sur la requérante, la Cour juge que le jeu combiné des restrictions prévues par la loi de 1994 a porté atteinte à la substance même du droit de propriété de l'intéressée. A cet égard, la Cour tient à faire remarquer que, dans son arrêt du 12 janvier 2000, la Cour constitutionnelle est parvenue à la même conclusion ; cette juridiction a en effet dit que la loi de 1994 avait dépossédé les particuliers propriétaires « de la moindre prérogative attachée au droit de propriété dont ils [étaient] titulaires » et « par conséquent que le droit des propriétaires de tirer profit de leurs biens, qui est une composante importante du droit de propriété, a[vait] été annihilé et que (...) [le droit] de disposer des biens a[vait] été simultanément vidé de sa substance » (...)

203. La Grande Chambre partage l'avis de la chambre et souscrit entièrement à ses conclusions, notamment celle consistant à dire que le jeu combiné des restrictions prévues par la loi de 1994 a porté atteinte à la substance même du droit de propriété de la requérante.

β) La loi de 2001

– *La période ayant couru du 11 juillet 2001 au 10 octobre 2002*

204. Les dates marquantes de cette période sont respectivement l'entrée en vigueur de la loi de 2001, qui a remplacé la loi de 1994 après l'abrogation de celle-ci et qui visait à mettre en œuvre les arrêts de la Cour constitutionnelle des 12 janvier et 10 octobre 2000, ainsi que l'abrogation – en vertu de l'arrêt du 2 octobre 2002 de la Cour constitutionnelle – de l'article 9 § 3 de la loi de 2001, qui instaurait un nouveau mécanisme d'encadrement des hausses de loyer (paragraphe 84-104 ci-dessus).

205. L'article 9 § 3 de la loi de 2001 indexait les augmentations de loyer sur le taux d'inflation, ce qui n'était pas le cas des dispositions abrogées,

mais maintenait le plafond maximal de 3 % de la valeur de reconstruction sur le loyer dû. Contrairement à la loi de 1994, il ne contenait aucune clause précise sur les obligations des propriétaires en matière d'entretien. Cela n'a toutefois rien changé matériellement à la situation de ces derniers car d'autres textes, notamment la loi sur la construction et le code civil, renfermaient des règles similaires à celles applicables dans le cadre de la loi de 1994. Les dispositions relatives à la cessation des baux étaient plus détaillées mais assortissaient d'un certain nombre de conditions restrictives la signification du congé et confirmaient en substance la règle voulant que le propriétaire ne pût recouvrer la possession de son appartement que s'il avait fourni au locataire un logement de remplacement (paragraphe 84-95 ci-dessus).

206. Ainsi que la chambre l'a relevé (paragraphe 177 de l'arrêt de la chambre), après seulement quatre mois environ d'application de la nouvelle législation, le médiateur saisit la Cour constitutionnelle d'un recours pour contester la constitutionnalité de l'article 9 § 3 de la loi de 2001. Il faisait valoir que les montants des loyers fixés conformément à cette disposition ne couvraient même pas les frais d'entretien élémentaires des immeubles d'habitation et que cette nouvelle disposition était encore plus défavorable aux propriétaires que les règles de contrôle des loyers édictées par la loi de 1994, lesquelles avaient déjà été jugées attentatoires au droit de propriété (paragraphe 96 ci-dessus).

207. La Cour constitutionnelle, fondant ses conclusions sur tout un ensemble de preuves documentaires et sur une appréciation de la situation générale en Pologne, jugea que les dispositions prévues pour la réglementation des loyers étaient incompatibles avec les principes constitutionnels de protection du droit de propriété, de prééminence du droit et de justice sociale. Elle dit notamment que la situation créée par la loi de 2001 était « sans conteste moins favorable que celle (...) [qui prévalait] sous l'empire de la loi de 1994 », que « le législateur a[vait] fixé un loyer de référence exagérément bas », que la loi de 2001 avait « sérieusement aggravé la situation des propriétaires » et que l'article 9 § 3 avait « laissé perdurer l'atteinte au droit de propriété » qui subsistait sous l'empire de la loi de 1994. Elle nota en outre que les nouvelles dispositions en matière de cessation des baux n'avaient apporté aucune amélioration tangible à la situation des propriétaires (paragraphe 103-104 ci-dessus).

Qui plus est, la Cour constitutionnelle critiqua sévèrement le législateur pour n'avoir à aucun moment introduit un mécanisme légal permettant de compenser les pertes résultant pour les propriétaires de la baisse des loyers, et signala qu'« aucun changement n'[était] intervenu dans le régime de l'impôt sur le revenu, au moins en ce qui concern[ait] la déductibilité de l'impôt (ou du revenu imposable) des dépenses d'entretien afférentes aux immeubles locatifs. Le législateur n'a[vait] pas davantage prévu de système de prêts à taux préférentiel pour les réparations locatives ».

Elle conclut que l'application de l'article 9 § 3 avait eu pour effet de perpétuer la violation du droit de propriété dans le chef des propriétaires et que les restrictions énoncées dans cette disposition allaient au-delà des limitations permises à ce droit (paragraphe 104 ci-dessus).

208. Concernant la situation de la requérante au cours de la période considérée, la Grande Chambre partage l'opinion exprimée par la Cour constitutionnelle, à laquelle la chambre a souscrit et selon laquelle les dispositions de la loi de 2001 applicables à l'époque des faits ont indûment limité le droit de propriété de l'intéressée et fait peser sur celle-ci une charge disproportionnée que ne saurait justifier le but légitime visé par les autorités, à savoir mettre en vigueur la loi en question pour remédier au problème du logement.

– *La période ayant couru du 10 octobre 2002 au 31 décembre 2004*

209. La période considérée s'est ouverte avec l'abrogation par la Cour constitutionnelle de l'article 9 § 3 de la loi de 2001 et s'est terminée avec l'entrée en vigueur des amendements de décembre 2004 à la loi de 2001 (paragraphe 113-132 ci-dessus).

La chambre a tiré les conclusions suivantes au sujet de cette période (paragraphe 180 de l'arrêt de la chambre) :

« A compter du 10 octobre 2002, après l'abrogation de l'article 9 § 3, la requérante a pu augmenter le montant du loyer de ses appartements jusqu'à 3 % de la valeur de reconstruction du logement (...). Toutefois, eu égard aux indicateurs pertinents fournis par les parties, la Cour estime que cela n'a pas conduit à une amélioration tangible de la situation de la requérante. D'après le Gouvernement, dans la période ayant immédiatement précédé l'abrogation de l'article 9 § 3, c'est-à-dire octobre 2002, le loyer maximal pour des appartements comparables dans la ville de l'intéressée était de 4,61 PLN le mètre carré, tandis que le montant réellement perçu par la requérante pendant toute la période considérée et à la fin de 2004 était de 5,15 PLN (...). Ce montant (1,27 euro environ), qui se situait dans la fourchette des loyers applicables dans la plupart des autres villes du pays (de 5,00 à 6,00 PLN), n'a représenté qu'une augmentation de 10 % par rapport au loyer indicatif antérieur. Or celui-ci, comme cela est clairement établi plus haut, était totalement insuffisant pour couvrir les frais d'entretien élémentaires (...). En conséquence, la Cour ne voit pas comment la possibilité d'augmenter le loyer pour l'amener au plafond légal – apparemment faible et insuffisant – pouvait améliorer une situation qui avait été jugée entraîner une violation continue du droit de propriété de la requérante et des autres propriétaires. La Cour ne pense pas non plus que cela ait apporté à l'intéressée et à l'ensemble des personnes touchées le moindre redressement de la situation antérieure. »

210. Lors de la procédure devant la Grande Chambre, le Gouvernement a indiqué – ce que l'intéressée n'a pas contesté – que pour l'un de ses locataires au moins, à savoir J.W., la requérante n'avait pas porté le loyer au plafond légal de 3 % de la valeur de reconstruction mais l'avait maintenu à 1,5 %. Il en tire l'argument que la requérante ne saurait véritablement alléguer que le système de contrôle des loyers a porté atteinte à ses droits à l'époque considérée (paragraphe 66 et 192 ci-dessus).

Cependant, la Grande Chambre considère que la question de savoir si la requérante a ou non porté le loyer dû par l'un de ses locataires à 3 % de la valeur de reconstruction n'a pas une incidence décisive sur son appréciation du respect par la Pologne de l'article 1 du Protocole n° 1. Il lui suffit, comme il a suffi à la chambre, de savoir que rien à l'époque n'empêchait la requérante d'agir ainsi. Pour trancher la question fondamentale dont elle est saisie, elle n'a pas à se livrer à des calculs détaillés ni à des suppositions sur l'ampleur des gains que le fait d'augmenter le loyer à 3 % de la valeur de reconstruction aurait rapportés à la requérante ou aux autres propriétaires. Elle doit bien plutôt rechercher si cette amélioration, introduite après que les propriétaires eurent été forcés pendant des années d'accepter des loyers d'un montant dépourvu de tout rapport avec le coût d'entretien des biens – sans parler de l'impossibilité pour eux de tirer un profit de la location – a mis un terme à la violation continue de l'article 1 du Protocole n° 1 découlant du jeu combiné des restrictions mentionnées ci-dessus ou, à défaut, a fourni à la requérante un redressement approprié en lui permettant de jouir à nouveau des droits garantis par la Convention.

211. A cet égard, la Grande Chambre relève qu'aucune autre restriction aux droits des propriétaires n'a été levée. Comme la Cour constitutionnelle l'a indiqué, les règles de cessation des baux ne différaient pas sensiblement de celles applicables en vertu de la loi de 1994, que cette juridiction avait précédemment jugées s'analyser en une entrave au droit des propriétaires de disposer librement de leurs appartements ayant conduit à une « diminution de la valeur marchande des immeubles » (paragraphe 82 et 104 ci-dessus). Qui plus est, alors même que la Cour constitutionnelle avait déjà déclaré en janvier 2000 que l'Etat avait « fait peser sur les propriétaires (...) l'essentiel des sacrifices que la société devait consentir au bénéfice des locataires » et que cette situation était encore aggravée par le fait qu'il n'existait en Pologne aucun mécanisme légal permettant aux propriétaires de rentrer dans leurs frais ou de compenser les pertes subies dans le cadre de l'entretien des biens ou encore d'obtenir des fonds pour effectuer les réparations nécessaires, aucun dispositif de ce genre n'avait été mis en place (paragraphe 82 et 104 ci-dessus).

Dans ces conditions, la Grande Chambre parvient à la même conclusion que la chambre, quoique sur une base partiellement différente (paragraphe 209-210 ci-dessus), et dit que la violation du droit de propriété de la requérante s'est poursuivie pendant la période considérée.

– La période ayant couru du 1^{er} janvier au 26 avril 2005

212. Les dates susmentionnées délimitent la période pendant laquelle se sont appliqués l'article 1 § 9 a) de l'amendement du 17 décembre 2004 et l'article 1 de l'amendement du 22 décembre 2004, qui ont reformulé l'article 9 de la loi de 2001 et plafonné à 10 % du loyer en cours

l'augmentation annuelle telle que le loyer excède 3 % de la valeur de reconstruction (paragraphe 124-141 ci-dessus).

213. La chambre, à laquelle les parties n'avaient pas soumis d'observations sur le sujet, a cependant jugé nécessaire d'étudier la législation pertinente pour déterminer si elle était conforme à la Convention. Elle a conclu en ces termes (paragraphe 182-184 de l'arrêt de la chambre) :

« 182. De fait, comme le Gouvernement l'a souligné, l'engagement de limiter dans le temps le système de contrôle des loyers a été respecté puisque la disposition fixant la date butoir d'application de ce système fondé sur un plafond de 3 % de la valeur de reconstruction du logement a cessé d'exister le 31 décembre 2004 (...). Le Gouvernement a également abandonné son projet initial de prolonger le gel des loyers jusqu'en 2008 (...)

Cependant, une autre proposition du Gouvernement – énoncée non seulement dans les lois de 1994 et de 2001 mais aussi devant la Cour lors de l'audience publique, à savoir qu'à partir du 1^{er} janvier 2005 les loyers seraient fixés par les lois du marché et aucun autre système de contrôle des loyers ne serait mis en place (...) – n'a pas été concrétisée.

De nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Des propriétaires ont contesté leur conformité à la Constitution devant la Cour constitutionnelle au bout de trois jours seulement. Avec les amendements de décembre 2004, l'Etat polonais a introduit une nouvelle procédure de contrôle des augmentations de loyer qui ne modifie que légèrement le système précédent sur le fond. Premièrement, tous les loyers peuvent atteindre 3 % de la valeur de reconstruction du logement à condition que les augmentations soient notifiées avec le préavis voulu et n'interviennent pas plus d'une fois par semestre. Deuxièmement, les loyers dépassant 3 % de cette valeur ne peuvent être augmentés de plus de 10 % par an (...)

183. Etant donné que l'application pratique des nouvelles dispositions vient à peine de démarrer et est tributaire d'un certain nombre de facteurs comme l'indice de conversion (...), la Cour ne juge pas approprié de tirer des conclusions quant à ses effets décisifs ou à long terme sur le droit de propriété de la requérante et des autres propriétaires. En revanche, elle ne peut faire autrement que de noter que, vu les montants récemment mentionnés pour la valeur de reconstruction du logement, l'augmentation de 10 % n'entraîne en pratique aucune hausse significative du loyer. Cela peut donc difficilement être tenu pour améliorer la situation de la requérante s'agissant de couvrir le coût des travaux d'entretien, qu'elle reste tenue d'exécuter en vertu de l'article 6a de la loi de 2001.

184. Dès lors, on ne saurait dire que les amendements de décembre 2004 ont fourni à la requérante une forme quelconque de redressement de nature à remédier à la violation déjà survenue en raison de l'application continue de la législation sur la réglementation des loyers en Pologne. Au contraire, les nouvelles dispositions semblent perpétuer le *statu quo* qui a été jugé incompatible avec les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1. »

214. La Cour constitutionnelle s'est par la suite penchée sur la conformité à la Constitution polonaise des amendements de décembre 2004. Dans son arrêt du 19 avril 2005, elle s'est non seulement appuyée sur l'arrêt

de la chambre pour étayer sa conclusion selon laquelle l'introduction des dispositions prolongeant l'application du système de contrôle des loyers au-delà de la date fixée par le législateur était contraire à la prééminence du droit et au principe de la protection de la propriété, mais elle a aussi tenu le comportement de l'Etat pour « un genre particulier d'irresponsabilité de la part des autorités publiques » et pour une « violation particulièrement flagrante du principe de la confiance en l'Etat et en ses lois » (paragraphe 137-140 ci-dessus).

215. Eu égard aux constats de la Cour constitutionnelle, la Grande Chambre ne peut que souscrire à la conclusion de la chambre : la promulgation par l'Etat des amendements de décembre 2004 constitue un acte de plus qui a violé dans le chef de la requérante les droits garantis par l'article 1 du Protocole n° 1.

– *La période postérieure au 26 avril 2005*

216. En ce qui concerne la période postérieure au 26 avril 2005, le Gouvernement soutient que, sa maison ayant été en partie libérée et devant l'être totalement dans les semaines suivant l'audience du 11 janvier 2006 – ce qui, comme il l'a confirmé par la suite, s'est effectivement produit le 15 février 2006 (paragraphe 66 ci-dessus) –, la requérante ne peut plus se plaindre de n'en avoir pas recouvré la possession. En outre, on ne saurait non plus dire que le système de contrôle des loyers a encore un impact sur le droit de propriété de l'intéressée (paragraphe 192 ci-dessus). La requérante considère pour sa part que ces événements ne peuvent mettre un terme aux conséquences que le système de contrôle des loyers a déjà emportées sur son droit de propriété, ni les effacer (paragraphe 185 ci-dessus).

217. Pour ce qui est du premier argument du Gouvernement, la Cour rappelle qu'une décision ou une mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de « victime » que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention (voir, parmi de nombreux arrêts, *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 50, CEDH 1999-VII, et *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, § 180, CEDH 2006-V).

Or, en l'espèce, ces conditions ne sont pas remplies. La Cour admet certes que le fait que la requérante ait pu recouvrer la jouissance de l'intégralité de sa maison, et ce avec l'aide des autorités et au tout dernier stade de la procédure devant la Cour, soit de nature à améliorer sa situation, mais cela peut difficilement passer pour une reconnaissance, fût-ce en substance, de la violation du droit garanti par la Convention alléguée par l'intéressée et pour une mesure redressant la violation continue de son droit de propriété qui découle de l'application du système de contrôle des loyers et dont la Cour a constaté l'existence (paragraphe 195-215 ci-dessus).

De plus, sachant que l'article 1 de la Convention impose aux Etats l'obligation de reconnaître « à toute personne relevant de leur juridiction les

droits et libertés définis (...) [dans la] Convention » et vu le contexte général de l'affaire (paragraphe 155-156 ci-dessus), la Cour considère qu'une telle solution pratique, appliquée par les autorités à l'égard d'un requérant donné dans une affaire où la question centrale qui se pose sous l'angle de la Convention a trait au fonctionnement d'un dispositif législatif affectant potentiellement les droits d'un grand nombre de personnes, ne la dispense pas de rechercher si le problème général sous-jacent à la situation dénoncée a été réglé et si la cause de la violation des droits d'autres personnes a été supprimée.

Dès lors, la Cour examinera le second argument avancé par le Gouvernement, à savoir que depuis la prise d'effet de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 avril 2005 le système de contrôle des loyers est aboli et les droits des propriétaires ne font plus l'objet de la moindre restriction (paragraphe 190 ci-dessus).

218. Dans cet arrêt, la haute juridiction ne s'est pas bornée à apprécier la constitutionnalité des amendements de décembre 2004 mais a examiné l'affaire dont elle était saisie en tenant compte plus largement du contexte dans lequel le système de contrôle des loyers avait fonctionné au cours des quelque onze ans ayant précédé son arrêt (paragraphe 136-141 ci-dessus). Elle a constaté que, pendant toute cette période, l'Etat avait failli à instaurer un mécanisme cohérent et satisfaisant propre à ménager un équilibre entre les droits des propriétaires et ceux des locataires et notamment à définir un ensemble de critères conséquents pour la fixation des loyers. Elle a ainsi décidé d'élaborer des recommandations en ce sens à l'intention du Parlement (paragraphe 141-142 ci-dessus).

219. Les recommandations de juin 2005 portaient sur les « insuffisances et lacunes [que la Cour constitutionnelle avait] signalées au cours des dernières années ». Cette juridiction a déclaré que « leur suppression dans un proche avenir [était] également nécessaire du point de vue de l'économie sociale de marché, qui revêt[ait] une importance particulière dans le présent contexte » et a attiré l'attention des autorités sur le fait qu'il n'était « plus possible de réglementer ces questions de manière parcellaire ou provisoire » (paragraphe 142 ci-dessus).

220. La Cour constitutionnelle a relevé les principales lacunes de la loi de 2001 – l'absence de dispositions définissant les éléments qui composent le loyer et l'absence de critère légal pour guider le contrôle juridictionnel des augmentations de loyer – et a estimé qu'il fallait y remédier rapidement. Elle a été particulièrement critique envers le système « algorithmique » en vigueur pour fixer le plafond des loyers et réglementer les augmentations, qui selon elle ne servait ni les intérêts des propriétaires ni ceux des locataires.

Elle a souligné, comme elle l'avait déjà fait auparavant, que les loyers ne devaient pas être dénués de tout rapport avec les coûts de réparation et d'entretien. Si pareille situation pouvait se justifier pendant la période de

transition, elle n'était désormais plus acceptable. La Cour constitutionnelle a aussi indiqué qu'il importait de fixer le montant des loyers d'une manière qui permette aux propriétaires non seulement de couvrir leurs frais mais aussi de percevoir un « profit correct » et d'obtenir un certain rendement du capital investi.

221. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel les droits des propriétaires ne font plus l'objet d'aucune restriction, la Cour observe qu'il ne paraît pas fondé. En effet, outre qu'elles ont créé et perpétué des dispositions défectueuses concernant le montant des loyers, les autorités n'ont pas supprimé les limitations antérieures en matière de cessation des baux (paragraphe 127-128 ci-dessus). Du point de vue du propriétaire, la situation n'a guère changé par rapport aux restrictions applicables auparavant. L'Etat n'a pas non plus créé de procédure ou de mécanisme légal permettant aux propriétaires d'atténuer ou de compenser les pertes occasionnées par l'entretien ou la réparation de leurs biens alors que la Cour constitutionnelle lui avait à plusieurs reprises conseillé de le faire (paragraphe 82, 104, 140, 142, 144, 200, 207 et 211 ci-dessus).

222. En conséquence, on ne saurait dire que l'arrêt de la Cour constitutionnelle ait en soi allégé la charge disproportionnée que les lois litigieuses ont fait peser sur l'exercice par les propriétaires du droit de propriété. On ne saurait non plus dire que la situation générale sous-jacente au constat de violation établi en l'espèce ait en conséquence été mise en conformité avec les normes édictées par la Convention. Au contraire, ainsi qu'il ressort clairement dudit arrêt et des recommandations de juin 2005, aucun progrès notable ne pourra être réalisé si les lacunes d'ordre général relevées dans la législation polonaise sur le logement, mentionnées plus haut, ne sont pas rapidement supprimées et si le système dans sa globalité n'est pas amendé de manière à garantir une protection réelle et effective de ce droit fondamental dans le chef des autres personnes se trouvant dans une situation similaire.

C. Conclusion générale quant à la violation alléguée de l'article 1 du Protocole n° 1

223. Dans sa conclusion générale relative à la question de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1, la chambre a exprimé les considérations suivantes (paragraphe 185-188 de l'arrêt de la chambre) :

« 185. Ainsi que la Cour l'a déjà indiqué à de nombreuses occasions, dans des domaines comme le logement, les Etats doivent jouir d'une grande latitude pour se prononcer tant sur l'existence d'un problème d'intérêt général appelant une réglementation de la propriété individuelle que sur le choix des mesures et l'application de celles-ci. La réglementation exercée par l'Etat sur le montant des loyers figure au nombre de ces mesures et son application peut souvent être la cause d'importantes réductions du montant du loyer (voir, en particulier, *Mellacher et autres*, précité, § 45).

De plus, dans des situations où, comme en l'espèce, le fonctionnement de la législation sur la réglementation des loyers entraîne de lourdes conséquences pour un grand nombre de personnes et a un impact économique et social important sur l'ensemble du pays, les autorités doivent bénéficier d'un large pouvoir discrétionnaire non seulement pour choisir la forme et la portée de la réglementation de l'usage des biens, mais aussi pour décider du moment adéquat pour la mise en œuvre des lois pertinentes. Néanmoins, ce pouvoir discrétionnaire, aussi considérable soit-il, n'est pas illimité et son exercice, même dans le cadre de la réforme de l'Etat la plus complexe, ne saurait entraîner des conséquences incompatibles avec les normes fixées par la Convention (*Broniowski*, précité, § 182).

186. La Cour reconnaît une nouvelle fois que les difficultés de la situation du logement en Pologne, en particulier la pénurie aiguë d'appartements et le coût d'achat élevé de ceux-ci sur le marché, ainsi que la nécessité de transformer le système extrêmement rigide d'attribution des logements hérité du régime communiste, justifiaient non seulement l'adoption d'une législation protégeant les locataires pendant la période de profonde réforme du système politique, économique et juridique du pays mais aussi la fixation des loyers à un niveau bas, inférieur à la valeur sur le marché (...). Cependant, elle ne voit aucune justification au fait que l'Etat a constamment failli à garantir à la requérante et aux autres propriétaires, pendant toute la période considérée, les sommes nécessaires pour couvrir les frais d'entretien, sans même parler de la possibilité de tirer un minimum de profit de la location de leurs appartements.

187. Il y a cinq ans environ, la Cour constitutionnelle polonaise a jugé que le fonctionnement du système de contrôle des loyers fondé sur des dispositions entraînant nécessairement des pertes pour les propriétaires avait conduit à une répartition disproportionnée, injustifiée et arbitraire du fardeau social impliqué par la réforme du logement, et que cette réforme s'était accomplie principalement aux dépens des propriétaires. Cette juridiction a réitéré ce constat dans des arrêts ultérieurs, en indiquant clairement que si le système de contrôle des loyers n'était pas supprimé le 31 décembre 2004 au plus tard, cela pourrait entraîner une violation du principe de prééminence du droit garanti par la Constitution et saper la confiance des citoyens en l'Etat. Elle a déclaré à plusieurs reprises que les mesures adoptées emportaient une violation continue du droit de propriété et souligné que la manière dont les autorités calculaient les augmentations de loyer empêchait, pour des raisons purement mathématiques, les propriétaires de tirer un revenu du loyer ou ne serait-ce que récupérer les frais d'entretien (...)

Dans ces conditions, il incombait aux autorités polonaises de mettre un terme, ou au moins de remédier avec la célérité voulue, à la situation jugée incompatible avec les exigences qu'implique le respect du droit de propriété de la requérante, conformément aux arrêts de la Cour constitutionnelle. De plus, le principe de légalité énoncé à l'article 1 du Protocole n° 1 et celui de prévisibilité de la loi qui en découle imposaient à l'Etat l'obligation de respecter la promesse qu'il avait faite d'abroger le système de contrôle des loyers – ce qui n'interdisait en rien l'adoption de procédures protégeant autrement les droits des locataires (...)

188. Eu égard à ce qui précède et en particulier aux conséquences que le fonctionnement du système de contrôle des loyers a entraînées pour l'exercice par la requérante de son droit au respect de ses biens, la Cour dit que les autorités ont fait peser sur l'intéressée une charge disproportionnée et excessive que ne saurait justifier le but légitime de défense de l'intérêt de la collectivité visé par elles. (...) »

224. La Grande Chambre souscrit à cette appréciation de la situation litigieuse. Elle ajoute cependant que, comme établi plus haut, la violation du droit de propriété constatée en l'espèce ne tient pas exclusivement à la question du montant des loyers mais résulte plutôt du jeu combiné des dispositions défectueuses sur la fixation des loyers et des diverses restrictions aux droits des propriétaires en matière de cessation des baux, des charges financières que la loi fait peser sur les intéressés et de l'absence de tout mécanisme légal leur permettant de compenser ou d'atténuer les pertes subies dans le cadre de l'entretien des biens ou d'obtenir lorsque cela se justifie des subventions de l'Etat pour financer les réparations nécessaires (paragraphe 203, 211 et 221 ci-dessus). En outre, le Gouvernement n'a pas étayé à l'aide d'exemples concrets tirés du droit et de la pratique internes l'argument qu'il a avancé à l'audience selon lequel un tel mécanisme existait (paragraphe 189 ci-dessus).

A cet égard, la Cour renvoie une fois encore à sa jurisprudence, d'où il ressort que, dans de nombreuses affaires de limitations des droits des propriétaires – qui étaient et sont toujours monnaie courante dans des pays connaissant une pénurie de logements –, ces limitations ont été jugées justifiées et proportionnées aux buts visés par l'Etat dans l'intérêt général (voir les arrêts précités *Spadea et Scalabrino*, § 18, et *Mellacher et autres*, §§ 27 et 55). Dans aucune de ces affaires, toutefois, les autorités n'avaient restreint les droits des requérants de manière aussi considérable qu'en l'espèce.

Premièrement, la requérante n'a jamais conclu librement de bail avec ses locataires puisque c'est l'Etat qui a attribué à ces derniers les logements de sa maison. Deuxièmement, les circonstances de l'espèce diffèrent de celles de l'affaire *Spadea et Scalabrino*. Dans cette dernière, alors que l'Etat avait temporairement suspendu les expulsions de logements appartenant à des particuliers, les propriétaires conservaient le droit de mettre fin au bail en signifiant simplement le congé, sans autre forme de restriction. Dans l'affaire à l'étude, en revanche, la législation polonaise prévoyait un certain nombre de limitations à la cessation des baux, ce qui réduisait sérieusement les droits des propriétaires en la matière. Troisièmement, dans l'affaire *Mellacher et autres*, si la législation interne limitait les loyers, leur montant n'avait jamais été fixé en deçà du coût d'entretien des biens, alors que c'est le cas en l'espèce, et les propriétaires pouvaient augmenter le loyer pour couvrir les frais nécessaires d'entretien. Cette mesure avait au moins permis aux propriétaires autrichiens de conserver leurs biens en bon état, alors que le système polonais ne prévoyait pas et ne prévoit toujours pas de mécanisme permettant aux propriétaires de toucher des contributions financières ou des subventions de l'Etat pour l'entretien, ce qui n'a pas manqué de conduire à une dégradation des biens faute d'investissements et de modernisation (paragraphe 82, 104 et 138 ci-dessus).

225. Certes, comme la chambre l'a indiqué dans son arrêt, l'Etat polonais a hérité de la période communiste une pénurie aiguë de logements à louer à un prix raisonnable et a dû, de ce fait, arbitrer sur des questions extraordinairement complexes et socialement sensibles que posait la conciliation des intérêts antagonistes des propriétaires et des locataires. Il avait à protéger le droit de propriété des premiers, d'une part, et à respecter les droits sociaux des seconds, qui se trouvaient souvent être des personnes vulnérables, d'autre part (paragraphe 12-19 et 176 ci-dessus). Néanmoins, les intérêts légitimes de la collectivité appellent en pareil cas une répartition équitable de la charge sociale et financière que supposent la transformation et la réforme du logement dans le pays. Cette charge ne saurait, comme c'est le cas en l'espèce, reposer sur un groupe social particulier, quelle que soit l'importance que revêtent les intérêts de l'autre groupe ou de la collectivité dans son ensemble.

A la lumière de ce qui précède et eu égard aux effets que l'application de la législation sur le contrôle des loyers a entraînés pendant toute la période considérée sur les droits de la requérante et des autres personnes se trouvant dans une situation comparable, la Cour estime que l'Etat polonais n'a pas ménagé le juste équilibre requis entre l'intérêt général de la collectivité et la protection du droit de propriété.

Dès lors, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

III. ARTICLE 46 DE LA CONVENTION

226. Aux termes de l'article 46 de la Convention,

« 1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.

2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. »

A. Application de la procédure de l'« arrêt pilote »

1. L'objection soulevée par le Gouvernement à l'encontre de l'application de la procédure de l'« arrêt pilote »

227. Dans sa demande de renvoi puis dans ses observations écrites et orales, le Gouvernement conteste la décision prise par la chambre d'appliquer en l'espèce la procédure de l'« arrêt pilote ». Il présente une argumentation en trois points.

228. Premièrement, il soutient que la description de sa situation que la requérante a faite devant la chambre ne correspond plus à la réalité. En effet, W.P. et la famille de J.P. et M.P. ont libéré les deux appartements

qu'ils occupaient en juin 2003 et septembre 2004 respectivement. Quant à la troisième locataire, J.W., elle devait partir peu de temps après l'audience. La requérante a ainsi selon lui obtenu le redressement qu'elle demande à la Cour puisqu'elle aurait repris l'administration de ses biens et serait rentrée en possession de ses appartements.

Deuxièmement, le Gouvernement avance que la situation de la requérante n'est pas représentative de celle des propriétaires en général en ce que l'intéressée possède une maison individuelle, alors que la plupart des propriétaires touchés par le système de contrôle des loyers ont des immeubles de rapport. Par ailleurs, la requérante a l'intention de domicilier dans sa maison le siège de la Fondation Route de l'ambre qu'elle a créée, ce qui donnerait à penser qu'elle destine les lieux plutôt à un usage commercial qu'à l'habitation.

Troisièmement, le système de contrôle des loyers instauré par la loi de 1994 n'existerait plus en Pologne étant donné que l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 avril 2005 aurait mis la situation en conformité avec les normes de protection du droit de propriété énoncées dans la Convention. Le Gouvernement répète une nouvelle fois que, depuis cet arrêt, les parties à un contrat de location peuvent fixer librement le montant du loyer et les droits des propriétaires ne font plus l'objet de la moindre restriction.

Pour conclure, le Gouvernement estime que l'affaire ne doit plus être considérée comme une « affaire pilote » ayant trait à un problème systémique lié au dysfonctionnement de la législation polonaise, avec toutes les conséquences que cela entraîne sur le terrain des articles 46 et 41 de la Convention.

2. Arguments de la requérante

229. La requérante attire tout d'abord l'attention du Gouvernement sur le fait qu'elle n'a pas cherché à peser sur la décision de la chambre d'appliquer la procédure de l'arrêt pilote. En effet, pareille décision relève exclusivement de la compétence de la Cour, qui a statué selon l'appréciation à laquelle elle s'est livrée des circonstances propres à la présente cause.

Toutefois, l'intéressée ne voit aucun argument à opposer à la décision de la chambre. Au contraire, son affaire correspond selon elle parfaitement aux critères établis dans l'arrêt *Broniowski*, notamment parce que la violation de son droit de propriété « n'a pas été causé[e] par un incident isolé ni n'est imputable au tour particulier qu'ont pris les événements dans le cas de l'intéressé[e] [mais] résulte d'un comportement administratif et réglementaire de la part des autorités à l'égard d'une catégorie précise de citoyens » (§ 189). L'affaire *Broniowski*, comme la sienne, révèle « l'existence dans l'ordre juridique polonais d'une défaillance, en conséquence de laquelle une catégorie entière de particuliers se sont vus (...) privés de leur droit au respect de leurs biens », et porte à croire que « les lacunes du droit et de la pratique internes (...) peuvent donner lieu à l'avenir

à de nombreuses requêtes bien fondées » (*ibidem*). De plus, dans un cas comme dans l'autre, la violation du droit de propriété provient d'un problème systémique lié à un dysfonctionnement de la législation et de la pratique internes dû au fait que l'Etat n'a pas résolu ce problème. Pendant de nombreuses années, la requérante s'est effectivement trouvée dans l'impossibilité de récupérer son bien ou de percevoir un loyer d'un montant raisonnable, et ce non en raison de la déficience d'un arrêt ou d'une décision en particulier mais à cause d'une lacune de la législation.

230. Concernant l'argument du Gouvernement selon lequel sa maison est sur le point d'être libérée, la requérante déclare, comme elle l'a déjà dit auparavant, que ce fait ne peut ni mettre automatiquement un terme à la violation de son droit de propriété qui s'est perpétuée pendant de longues années ni en supprimer les effets.

Pour ce qui est de l'affirmation du Gouvernement selon laquelle sa situation n'est pas représentative de celle des propriétaires polonais au motif qu'elle possède une maison individuelle et non un immeuble de rapport, la requérante souligne qu'il s'agit là précisément de l'argument qu'elle a présenté avec constance mais en vain aux différentes autorités et juridictions internes qu'elle a saisies pour tenter de rentrer en possession de sa maison. Cela n'a toutefois été d'aucune utilité car elle s'est toujours vu répondre que c'était à juste titre que les lois sur le logement litigieuses lui avaient été appliquées.

Enfin, quant à l'argument du Gouvernement tiré de l'absence de contrôle de l'Etat sur le montant des loyers et de la suppression de toute restriction aux droits des propriétaires, la requérante réitère en substance les observations qu'elle a formulées au sujet de la poursuite de la violation de la Convention après la prise d'effet de l'arrêt de la Cour constitutionnelle (paragraphe 185 ci-dessus).

En bref, la requérante invite la Cour à continuer d'appliquer la procédure de l'arrêt pilote à son affaire.

3. *Appréciation de la Cour*

a) **Principes découlant de la jurisprudence de la Cour**

231. Dans l'affaire *Broniowski*, précitée, qui portait sur la compatibilité avec la Convention d'un dispositif législatif touchant un grand nombre de personnes (80 000 environ), la Cour a conclu pour la première fois à l'existence d'une violation systémique, qu'elle a définie comme une situation où « les faits de la cause révèlent l'existence dans l'ordre juridique [interne] d'une défaillance, en conséquence de laquelle une catégorie entière de particuliers se sont vus, ou se voient toujours, privés de leur droit [garanti par la Convention] » et où « les lacunes du droit et de la pratique internes décelées dans l'affaire particulière du requérant peuvent donner lieu à l'avenir à de nombreuses requêtes bien fondées » (§ 189).

La Cour a également conclu dans cette affaire que la violation « tir[ait] son origine d'un problème à grande échelle résultant d'un dysfonctionnement de la législation polonaise et d'une pratique administrative et qui a[vait] touché, et p[ouvait] encore toucher à l'avenir, un grand nombre de personnes » (*ibidem*).

232. A cet égard, la Cour a dit que « l'Etat défendeur d[evait] garantir, par des mesures légales et des pratiques administratives appropriées, la mise en œuvre du droit patrimonial en question pour les autres demandeurs concernés par des biens abandonnés au-delà du Boug, ou fournir aux intéressés en lieu et place un redressement équivalent, conformément aux principes de la protection des droits patrimoniaux énoncés à l'article 1 du Protocole n° 1 » (point 4 du dispositif de l'arrêt *Broniowski*, précité).

La Cour a donc dit clairement que des mesures générales au niveau national s'imposaient dans le cadre de l'exécution de l'arrêt, mesures qui devaient prendre en considération les nombreuses personnes touchées et être de nature à remédier à la défaillance structurelle dont découlait le constat de violation formulé par la Cour. Elle a aussi relevé que ces mesures devaient comprendre un mécanisme offrant aux personnes lésées une réparation pour la violation établie de la Convention. Elle a précisé qu'une fois un tel défaut identifié il incombait aux autorités nationales, sous le contrôle du Comité des Ministres, de prendre, rétroactivement s'il le fallait, les mesures de redressement nécessaires conformément au principe de subsidiarité de la Convention (*Broniowski*, précité, § 193, et *Broniowski c. Pologne* (règlement amiable) [GC], n° 31443/96, §§ 34-35, CEDH 2005-IX).

233. Cette approche juridictionnelle adoptée par la Cour pour traiter les problèmes systémiques ou structurels apparaissant dans l'ordre juridique national est désignée par l'expression « procédure de l'arrêt pilote » (voir, par exemple, le mémorandum indiquant la position de la Cour sur les propositions de réforme de la Convention européenne des droits de l'homme et autres mesures figurant dans le rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme du 4 avril 2003 (CDDH(2003)006 Final, adopté à l'unanimité par la Cour à sa 43^e session plénière administrative le 12 septembre 2003, paragraphes 43-46, ainsi que la réponse de la Cour au rapport d'activités intérimaire du CDDH, préparée à l'issue de sa 46^e session plénière administrative tenue le 2 février 2004, paragraphe 37) (*ibidem*).

234. Lorsque la Cour décide d'appliquer à une affaire la procédure de l'arrêt pilote, c'est dans le souci de faciliter la suppression rapide et effective d'un dysfonctionnement constaté dans le système national de protection du droit garanti par la Convention qui est en cause. L'un des facteurs pertinents pris en compte par la Cour pour concevoir et appliquer cette procédure est la menace grandissante qui pèse sur le système de la Convention et qui résulte d'un grand nombre d'affaires répétitives

découlant, entre autres, du même problème structurel ou systémique (*ibidem*).

De fait, la procédure de l'arrêt pilote a avant tout pour vocation d'aider les Etats contractants à remplir le rôle qui est le leur dans le système de la Convention en résolvant ce genre de problèmes au niveau national, de sorte qu'ils reconnaissent par là même aux personnes concernées les droits et libertés définis dans la Convention, comme le veut l'article 1 de la Convention, en leur offrant un redressement plus rapide.

b) Application des principes précités en l'espèce

235. La chambre a considéré que les principes établis dans l'affaire *Broniowski* s'appliquaient également à la présente espèce, notamment parce que le système de contrôle des loyers était susceptible de toucher un nombre encore plus grand de personnes – environ 100 000 propriétaires et de 600 000 à 900 000 locataires (paragraphe 191 de l'arrêt de la chambre). Elle a aussi dit que, comme dans cette précédente affaire, les circonstances de la présente cause révélaient l'existence d'un problème systémique sous-jacent lié à une grave défaillance dans l'ordre juridique interne, à savoir le « dysfonctionnement de la législation polonaise en matière de logement, qui imposait et continue d'imposer aux particuliers propriétaires des restrictions à l'augmentation du loyer de leurs logements, ce qui les met dans l'impossibilité de percevoir un loyer en rapport raisonnable avec le coût général d'entretien des biens ».

236. La Grande Chambre souscrit à la conclusion de la chambre selon laquelle la présente cause se prête à l'application de la procédure de l'arrêt pilote telle que définie dans les arrêts *Broniowski*.

Il ne prête pas à controverse que le fonctionnement de la législation sur le logement litigieuse – laquelle, nonobstant les réserves exprimées par le Gouvernement au sujet du caractère prétendument non représentatif de la situation de la requérante (paragraphe 228 ci-dessus), s'applique à celle-ci tout comme aux autres propriétaires – entraîne potentiellement des conséquences sur le droit de propriété d'un grand nombre de personnes dont les appartements (600 000 environ, soit 5,2 % de l'ensemble des ressources immobilières du pays) sont loués dans le cadre du système de contrôle des loyers (paragraphe 15 et 19 ci-dessus). Alors que le nombre de requêtes similaires pendantes devant la Cour est actuellement de dix-huit – ce qui, comparé à l'affaire *Broniowski*, peut sembler négligeable –, l'une de ces requêtes émane d'une association regroupant quelque 200 propriétaires qui se plaignent d'une violation de leurs droits individuels. Quoi qu'il en soit, pour qu'une situation soit qualifiée de systémique et justifie l'application de la procédure de l'arrêt pilote, il ne faut pas nécessairement qu'un nombre donné de requêtes similaires soient pendantes. S'agissant de violations systémiques ou structurelles, le flux d'affaires susceptibles d'être portées à l'avenir devant elle est aussi un élément important que la Cour doit prendre

en considération afin de prévenir l'encombrement de son rôle par des affaires répétitives, ce qui gêne le traitement efficace d'autres affaires concernant des violations, parfois graves, des droits dont elle est chargée d'assurer le respect.

237. Bien que le Gouvernement soutienne que le système de contrôle des loyers n'existe plus en Pologne depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 avril 2005 (paragraphe 228 ci-dessus), la Cour ne peut que renvoyer à sa précédente conclusion selon laquelle, en dépit de cet arrêt, la situation générale n'a pas encore été mise en conformité avec les normes de la Convention (paragraphe 221-222 ci-dessus).

La Grande Chambre partage l'avis de la chambre selon lequel le problème qui est en l'espèce sous-jacent à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 est un « dysfonctionnement de la législation polonaise sur le logement ». De fait, cette appréciation est toujours valable, notamment puisque la Cour constitutionnelle a estimé que la violation du droit de propriété de la requérante et des autres propriétaires était le résultat des « lacunes de la législation » qui s'applique continûment à eux depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1994 (paragraphe 140 ci-dessus).

Pour la Grande Chambre, toutefois, le problème systémique sous-jacent tient au jeu combiné des restrictions touchant les droits des propriétaires, dont les dispositions défectueuses régissant la fixation des loyers – situation qui était et est toujours aggravée par l'absence de tout mécanisme juridique qui permette aux propriétaires au moins de compenser les pertes entraînées par l'entretien de leurs biens – plutôt qu'au seul fait que l'Etat n'a pas donné aux propriétaires la possibilité de percevoir des loyers en rapport raisonnable avec le coût d'entretien de leurs biens.

B. Mesures générales

238. La procédure de l'arrêt pilote implique notamment que l'appréciation par la Cour de la situation dénoncée dans l'affaire « pilote » s'étende nécessairement au-delà des seuls intérêts du requérant dont il s'agit et commande à la Cour d'examiner l'affaire aussi sous l'angle des mesures générales devant être prises dans l'intérêt des autres personnes potentiellement touchées (voir, *mutatis mutandis*, *Broniowski* (règlement amiable), précité, § 36). C'est pourquoi les solutions individuelles adoptées dans le cas de la requérante et invoquées par le Gouvernement dans ses observations relatives à l'application de la procédure de l'arrêt pilote (paragraphe 228 ci-dessus) ne sauraient être tenues pour décisives dans ce contexte.

239. En ce qui concerne les mesures générales devant être adoptées par l'Etat polonais pour mettre un terme à la violation structurelle du droit de propriété décelée en l'espèce, et compte tenu de la dimension sociale et économique du problème, y compris les obligations de l'Etat s'agissant des

droits sociaux d'autres personnes (paragraphe 139, 157 et 225 ci-dessus), la Cour estime que l'Etat défendeur doit avant tout, par des mesures légales et/ou autres appropriées, ménager dans son ordre juridique interne un mécanisme qui établisse un juste équilibre entre les intérêts des propriétaires, notamment en donnant à ceux-ci la possibilité de tirer un profit de leurs biens, et l'intérêt général de la collectivité – notamment en prévoyant suffisamment de logements pour les personnes les plus démunies –, conformément aux principes de protection du droit de propriété énoncés dans la Convention.

Il n'appartient pas à la Cour d'indiquer précisément quel serait le meilleur moyen de mettre en place de telles procédures de nature à remédier à la situation ni comment établir un équilibre entre l'intérêt des propriétaires à tirer un profit de leurs biens et les autres intérêts en jeu ; de fait, au titre de l'article 46, l'Etat demeure libre de choisir les moyens de s'acquitter des obligations qui découlent de l'exécution des arrêts de la Cour (*Broniowski*, précité, §§ 186 et 192).

La Cour observe toutefois au passage que parmi les nombreuses possibilités dont l'Etat dispose figurent certainement les mesures mentionnées par la Cour constitutionnelle dans ses recommandations de juin 2005, qui traçaient les grandes lignes d'un mécanisme destiné à ménager un équilibre entre les droits des propriétaires et ceux des locataires et exposaient les critères devant servir à définir ce que sont un « loyer de base », un « loyer économiquement justifié » et un « profit correct » (paragraphe 136-141 ci-dessus).

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

240. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Réparation sollicitée en l'espèce

241. La requérante déclare être consciente que la Cour, dans le droit fil de l'arrêt *Broniowski*, pourrait décider que la question de l'application de l'article 41 n'est pas en état et s'abstenir de lui octroyer une satisfaction équitable. Elle demande néanmoins à la Cour de considérer que la question est en état, voire qu'il échet de l'examiner.

A cet égard, la requérante fait observer qu'elle est âgée de soixante-quinze ans et que sa requête est pendante devant la Cour depuis de nombreuses années déjà. Sa santé est mauvaise, tout comme sa situation

financière ; elle ne dispose que de moyens de subsistance très faibles. Professeur de musique à la retraite, elle vit actuellement dans un petit appartement modeste à Poznań. La somme que la Cour lui allouerait l'aiderait au moins à réparer sa maison puis, à terme, à s'installer dans cette propriété familiale.

242. Comme devant la chambre, la requérante réclame au total 118 705 euros (EUR) en réparation des dommages matériel et moral qu'elle a subis en raison de la violation continue de son droit de propriété, somme qui se décompose en 40 000 EUR pour dommage moral et 78 705 EUR pour dommage matériel. Ce dernier montant correspond aux réparations rendues nécessaires par le mauvais entretien assuré par l'Etat et par l'impossibilité où l'intéressée s'est trouvée de payer les réparations avec les loyers perçus dans le cadre du système de contrôle des loyers, et à la perte de profit due au fait qu'elle n'a pu fixer les loyers selon la loi du marché.

243. La requérante présente à l'appui de sa demande pour dommage matériel un rapport d'expertise décrivant dans le détail l'état actuel de sa maison, d'où il ressort qu'une rénovation complète s'impose.

Quant à la perte de profit alléguée, c'est-à-dire le montant net de loyer fixé par référence aux prix du marché qu'elle aurait pu percevoir si sa maison n'avait pas été soumise au régime de contrôle des loyers, l'expert a fait son calcul sur la période de quinze ans qui s'est écoulée depuis que la requérante a récupéré l'administration de sa maison (paragraphe 32 ci-dessus). Cette somme se monte à 1 380 000 zlotys polonais (PLN), soit 350 000 EUR environ.

La requérante rappelle que, dans l'affaire *Broniowski*, la législation polonaise pertinente limitait les demandes relatives à des biens situés au-delà du Boug à 20 % de la valeur de ces biens. Etant donné que son affaire lui paraît similaire à l'affaire *Broniowski*, elle se considère comme tenue de réduire dans les mêmes proportions sa demande d'indemnisation des pertes qu'elle a réellement subies. C'est ainsi qu'elle obtient le chiffre précité de 78 705 EUR.

244. Pour ce qui est des 40 000 EUR qu'elle sollicite pour dommage moral, la requérante réitère les arguments qu'elle a présentés à la chambre, à savoir que cette somme compenserait le préjudice découlant de la frustration et du stress provoqués par les efforts qu'elle a déployés en vain pour recouvrer son bien et par l'impossibilité d'en avoir la possession. A cet égard, elle souligne que, vu son âge, les tensions liées à la défense de son bon droit devant les juridictions polonaises et au fait que toutes ces procédures se sont révélées inefficaces ont mis sa santé à mal. Elle a également été très éprouvée par l'échec du projet qu'elle nourrissait de faire de sa maison le siège de la Fondation Route de l'ambre qu'elle a créée.

245. Quant aux frais et dépens, la requérante réclame en tout la somme de 24 000 EUR, dont 9 457,50 EUR, taxe sur la valeur ajoutée non comprise, relativement à la procédure devant la Grande Chambre.

246. Le Gouvernement considère que ces prétentions sont excessives et non étayées par des preuves. Il critique en particulier le rapport d'expertise, dont il met en cause la valeur probante, car celui-ci aurait apparemment été préparé pour impressionner la Cour en montrant l'ampleur prétendument considérable de l'atteinte au droit de propriété de la requérante. Selon lui, ce rapport donne des chiffres exagérés pour la perte de profit sur le loyer, qu'il n'y aurait en aucun cas lieu de prendre en compte puisqu'elle est liée à une appréciation générale des conséquences du fonctionnement de la législation sur le contrôle des loyers. Quant aux frais exposés pour la procédure de renvoi, le Gouvernement conteste le nombre d'heures (50) consacrées par l'avocat de la requérante à la préparation de l'affaire ; il prie la Grande Chambre, si elle devait décider d'accorder une somme à la requérante, de ne rembourser que les frais « proportionnés au travail effectué par l'avocat de la requérante dans l'affaire et dont il est établi qu'ils ont été réellement et nécessairement exposés et sont d'un montant raisonnable ».

B. Conclusion de la Cour

1. Dommage matériel

247. Eu égard aux circonstances de l'espèce, la Cour estime que la question de l'indemnisation du dommage matériel ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve et fixera la procédure ultérieure compte tenu de la possibilité que le Gouvernement et la requérante parviennent à un accord (article 75 § 1 du règlement) et à la lumière de toute mesure à caractère individuel ou général que le gouvernement défendeur pourrait prendre en exécution du présent arrêt. Dans l'attente de la mise en œuvre des mesures générales pertinentes, qui devront être adoptées dans un délai raisonnable, la Cour ajourne son examen des requêtes résultant de la même cause générale (*Broniowski*, précité, § 198).

2. Dommage moral

248. En ce qui concerne la demande de la requérante pour dommage moral, la Cour voit une bonne raison d'octroyer une somme à cet égard et de s'écarter à titre exceptionnel de l'approche adoptée dans l'affaire *Broniowski* (*ibidem*).

Cette décision tient aux particularités de la situation personnelle de la requérante. Tout d'abord, la Cour prend en compte l'âge et l'état de santé de l'intéressée ainsi que le fait que les procédures introduites tant devant les juridictions polonaises que devant elle ont connu une durée considérable, ce qui n'a pu manquer d'accroître la frustration et la souffrance subies. Vu les circonstances dans lesquelles l'Etat a mis les biens en question à la disposition d'autres personnes et le temps qu'il a fallu à la requérante pour

récupérer sa maison de famille – qui revêtait à l'évidence une grande valeur sentimentale et émotionnelle –, la Cour est convaincue que les procédures en cause ont fait peser sur la requérante une lourde pression psychologique. La Cour décide d'accorder une somme pour préjudice moral à ce stade de la procédure aussi parce qu'elle accorde de l'importance au fait que la requérante ne s'est pas contentée de défendre devant elle ses propres droits mais a aussi pris la peine – dans une certaine mesure au moins – d'agir au nom des propriétaires se trouvant dans la même situation qu'elle.

249. Eu égard à ce qui précède, la Cour, statuant en équité, alloue à la requérante 30 000 EUR au titre du dommage moral.

3. *Frais et dépens*

250. La Cour note que la chambre a octroyé à la requérante 13 000 EUR pour les frais exposés jusqu'à l'adoption de son arrêt (paragraphe 197 de l'arrêt de la chambre). Après avoir apprécié globalement la demande de l'intéressée, la Cour alloue à celle-ci 22 500 EUR, montant à convertir en zlotys polonais au taux applicable à la date du règlement, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme.

4. *Intérêts moratoires*

251. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne, majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Rejette*, à l'unanimité, l'exception préliminaire d'incompatibilité *ratione temporis* formulée par le Gouvernement ;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit*, par seize voix contre une, que la violation constatée ci-dessus résulte d'un problème structurel lié au dysfonctionnement de la législation interne, laquelle
 - a) imposait et continue d'imposer des restrictions aux droits des propriétaires notamment en ce qu'elle comporte des dispositions défectueuses quant à la fixation des loyers ;
 - b) ne prévoyait pas et ne prévoit toujours pas de procédure ou mécanisme permettant aux propriétaires de compenser les pertes subies dans le cadre de l'entretien de leurs biens ;

4. *Dit*, par quinze voix contre deux, que, pour mettre un terme à la violation structurelle décelée en l'espèce, l'Etat défendeur doit ménager dans son ordre juridique interne, par des mesures légales et/ou autres appropriées, un mécanisme qui établisse un juste équilibre entre les intérêts des propriétaires et l'intérêt général de la collectivité, conformément aux principes de protection du droit de propriété énoncés dans la Convention (paragraphe 239 ci-dessus) ;
5. *Dit*, à l'unanimité, que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état en ce qui concerne la demande de la requérante pour dommage matériel et, en conséquence,
 - a) la *réserve* en entier ;
 - b) *invite* le Gouvernement et la requérante à lui soumettre par écrit, dans les six mois à compter de la date de communication du présent arrêt, leurs observations sur la question et, en particulier, à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient parvenir ;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* au président de la Cour le soin de la fixer au besoin ;
6. *Dit*, à l'unanimité,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois, les sommes suivantes :
 - i. 30 000 EUR (trente mille euros) pour dommage moral,
 - ii. 22 500 EUR (vingt-deux mille cinq cents euros) pour frais et dépens,
 - iii. tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal au taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage ;
7. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 19 juin 2006.

Lawrence Early
Greffier

Luzius Wildhaber
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion partiellement concordante et partiellement dissidente du juge Zupančič ;
- opinion partiellement dissidente du juge Zagrebelsky.

L.W.
T.L.E.

OPINION PARTIELLEMENT CONCORDANTE
ET PARTIELLEMENT DISSIDENTE
DU JUGE ZUPANČIČ

(Traduction)

I

Le juge Zagrebelsky aborde une vraie question. On trouve au cœur de son opinion partiellement dissidente le constat selon lequel l'article 46¹ de la Convention réduit l'effet obligatoire des arrêts de la Cour à ce que l'on nomme en droit constitutionnel l'effet *inter partes*, c'est-à-dire l'effet d'une décision à l'égard de l'Etat et du requérant particulier concerné par cette décision. En d'autres termes, le juge Zagrebelsky critique l'affaire *Broniowski c. Pologne* ([GC], n° 31443/96, CEDH 2004-V), où cet effet obligatoire *inter partes* limité a été élargi en sorte de toucher d'autres affaires identiques ou similaires, qu'elles fussent ou non déjà pendantes devant la Cour.

En bonne logique, la question qui vient ensuite est celle de savoir si l'arrêt *Broniowski* introduit dans nos décisions – par un excès de pouvoir, comme le juge Zagrebelsky le laisse clairement entendre – un effet obligatoire *erga omnes*.

Avons-nous véritablement élargi la portée de notre compétence au point de pouvoir prononcer désormais des arrêts ayant un effet obligatoire *erga omnes* et non plus seulement à l'égard des seules affaires dont nous avons directement à connaître ? Assumons-nous le rôle d'un législateur négatif pour quarante-six pays ? L'arrêt *Broniowski* représente-t-il réellement un saut qualitatif ?

La réponse à cette dernière question est simple et pragmatique. Si nous n'avions pas tranché comme nous l'avons fait dans l'arrêt *Broniowski*, il y aurait 80 000 requêtes de ce genre pendantes devant la Cour. Dans le meilleur des mondes possibles, il nous faudrait statuer en temps voulu (?) sur la totalité de ces 80 000 requêtes. Nous serions amenés à répéter mécaniquement ou, comme on le dit aujourd'hui, par copier-coller, l'arrêt *Broniowski*, et ce 80 000 fois.

Le seul effet bénéfique de cette opération, si l'on peut s'exprimer ainsi, serait la fidélité à une interprétation littérale et étroite de l'article 46 de la Convention, qui a été adopté alors que la Commission européenne des droits de l'homme n'attendait pas encore le facteur qui allait lui apporter sa première requête à traiter. A cet égard, il est vrai que le Protocole n° 14 ne

1. Article 46 – Force obligatoire et exécution des arrêts

« 1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges *auxquels elles sont parties*.

2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. » (Italique ajouté)

prévoit pas que les arrêts de la Cour auront un effet obligatoire *erga omnes*, mais cela vient-il réellement étayer la thèse du juge Zagrebelsky ?

De plus, imaginons que la législation interne en cause prévoie la possibilité d'intenter une action collective. Une telle action est une procédure où tous les plaignants déclarés et potentiels sont unis en droit, c'est-à-dire où un ou plusieurs membres d'un groupe de personnes peuvent être poursuivis ou porter plainte, en tant que représentants du groupe, au nom de l'ensemble de celui-ci, seulement si : 1. le groupe est tellement nombreux qu'il est impossible d'en rassembler tous les membres dans une même procédure, 2. il existe des points de droit ou de fait communs à tout le groupe, 3. les griefs ou moyens de défense des représentants sont caractéristiques de ceux du groupe, et 4. les représentants protégeront de manière équitable et appropriée les intérêts du groupe.

En pareil cas, les requérants devant la Cour seraient tous les plaignants déclarés et potentiels, et notre décision touchant l'un d'eux aurait un effet obligatoire – non pas *erga omnes* mais à l'égard de ce groupe particulier de requérants. Tout comme pour les personnes concernées par l'affaire *Broniowski*, l'arrêt de la Cour mettrait l'Etat dans l'obligation de les indemniser tous. Cela serait-il contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 46, en vertu duquel « [l]es Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties » ? A l'évidence, « les parties » au litige seraient alors tous les « plaignants déclarés et potentiels ». La procédure de l'arrêt pilote introduite avec l'arrêt *Broniowski* serait ainsi, pour cette raison interne découlant de la procédure civile nationale, parfaitement en accord tant avec la lettre qu'avec l'esprit de l'article 46 de la Convention.

Je pense que cette comparaison avec l'action collective fonctionne dans la plupart des situations où la Cour jugerait pratique et raisonnable d'appliquer la procédure de l'arrêt pilote, ce qui est non seulement loin de violer l'article 46 de la Convention, mais aussi tout à fait distinct de l'effet prétendument *erga omnes* qui serait incompatible avec cette disposition.

II

Les travaux préparatoires à la Convention montrent bien que l'article 41 actuel a initialement été conçu pour que les arrêts aient un effet obligatoire *erga omnes* à l'égard des juridictions internes¹. C'est ce que les pères² fondateurs voulaient. Ce sont les hommes politiques, défendant la souveraineté nationale, qui ont remplacé le libellé d'abord très clair de

1. Voir, à cet égard, la décision ambivalente et ambiguë de la Cour constitutionnelle allemande (deuxième chambre) du 14 octobre 2004, 2 BvR 1481/04, au sujet des effets obligatoires sur le plan interne de l'arrêt rendu par la troisième section de la Cour dans l'affaire *Görgülü c. Allemagne* (n° 74969/01, 26 mai 2004).

l'article en question par les termes actuels, incompréhensibles, tirés d'un ancien accord d'arbitrage germano-suisse.

Afin de respecter l'esprit de la Convention, prenons ces hésitations politiques au sérieux et venons-en à la question suivante. Vaut-il mieux pour la Pologne être condamnée par la Cour à 80 000 reprises et devoir payer tous les frais et dépens exposés dans ces 80 000 affaires, ou est-il préférable de dire à ce pays : « *Voyez, vous avez un grave problème à régler et nous préférierions que vous le régliez chez vous... ! Si cela peut vous aider, nous allons vous indiquer quelles sont selon nous les normes minimales à prendre en considération à cette fin...* » ?

Laquelle de ces deux solutions est la plus respectueuse de la souveraineté nationale ?

La crainte implicite que la Cour ait subrepticement introduit un effet obligatoire *erga omnes* doit ainsi être relativisée. *Premièrement*, il existe de toute façon un effet *erga omnes de facto*, que la Cour réitère 60 000 fois son arrêt ou non. Il n'y a pas moyen d'y échapper.

Deuxièmement, il y aurait effet obligatoire *erga omnes de jure* dans le cas d'un arrêt rendu *in abstracto*, c'est-à-dire un arrêt où nous dirions qu'un certain pan du droit interne qui est à l'origine de l'affaire portée devant la Cour est incompatible avec la Convention.

Compte tenu de la panoplie habituelle qu'offre le droit constitutionnel, la Cour n'a à l'évidence pas intérêt à se mêler de ce que la législation nationale doit faire ou ne pas faire. La subsidiarité découle sainement du simple constat qu'un organe judiciaire international ne sait pas comment entrer dans les arcanes de la procédure législative interne et se garde donc de le faire.

C'est là le rôle qui est à juste titre réservé aux juridictions constitutionnelles nationales.

Troisièmement, nous nous situons au sommet de quarante-six pyramides judiciaires nationales. Les indications adressées à l'une de ces juridictions auront un sens totalement différent pour une autre. En d'autres termes, nos arrêts concernent des normes minimales indépendantes de la façon dont les violations se sont produites, que ce soit en Islande ou en Azerbaïdjan. Nous ne sommes pas et ne pouvons pas être une cour constitutionnelle pour les quarante-six pays concernés. Il n'est pas réaliste de craindre que la Cour usurpe cette fonction.

La juridiction internationale, à caractère subsidiaire, a toutefois un rôle à jouer – elle se livre à une réflexion juridique et rend des décisions – qui est *quelque peu* similaire à celui des cours constitutionnelles. Je pense que les universitaires spécialistes de droit constitutionnel n'auront aucun mal à repérer toutes leurs différences intrinsèques.

Il suffit ici de dire que des arrêts tels que ceux rendus dans les affaires *Broniowski* ou *Hutten-Czapska*, voire *Lukenda c. Slovénie* (n° 23032/02, CEDH 2005-X), sont des décisions pratiques et pragmatiques –

comparables à des jugements rendus en cas d'actions collectives – qui évitent une augmentation du nombre de requêtes sans porter atteinte à la nature que l'on voulait conférer à l'effet obligatoire des arrêts de la Cour. On dit que pour certaines personnes l'expérience de trente ans est l'expérience d'une année répétée trente fois. Je ne crois pas que nous souhaitions que cet adage s'applique aux Etats signataires de la Convention.

III

Pour finir, et sans que cela ait de rapport avec la question générale traitée précédemment, j'ai voté contre le point 4 du dispositif et la référence qu'il fait au paragraphe 239 de l'arrêt. Ce paragraphe que je désapprouve est rédigé ainsi :

« (...) la Cour estime que l'Etat défendeur doit avant tout, par des mesures légales et/ou autres appropriées, ménager dans son ordre juridique interne un mécanisme qui établisse un juste équilibre entre les intérêts des propriétaires, notamment *en donnant à ceux-ci la possibilité de tirer un profit de leurs biens (...)* » (Italique ajouté)

Les travaux préparatoires au Protocole n° 1 montrent amplement les hésitations que nourrissaient les futurs signataires au sujet de l'article 1 de ce Protocole¹. Ces hésitations portaient sur la question de savoir si le droit de propriété est bien un droit de l'homme. Dans ces conditions, le droit de percevoir un profit du simple fait que l'on est propriétaire d'un immeuble de rapport ne saurait être considéré comme un droit de l'homme.

Je pense que le libellé de l'article 1 du Protocole n° 1 le prouve :

« 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. » (Italique ajouté)

Autrement dit, il convient de répondre par la négative à la question de savoir si le « *respect des biens* » implique la « *possibilité de tirer un profit de ses biens* ». Le lieu ne convient pas pour débattre de la « fonction sociale de la propriété », bien que nombre de constitutions modernes renferment une clause à ce sujet. Il suffit de dire qu'un pur profit pour le propriétaire – c'est-à-dire un revenu qu'il ne tire pas de ses services – constitue forcément pour le locataire un paiement qui n'est pas contrebalancé par un bénéfice.

Comment pourrait-il s'agir d'un droit de l'homme pour le propriétaire ?

1. Le Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est entré en vigueur le 18 mai 1954.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DU JUGE ZAGREBELSKY

Je souscris à la solution donnée à cette affaire par la Cour, qui a conclu à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 dans la situation de la requérante. Je partage également l'opinion selon laquelle il s'agit d'une violation structurelle qui est la conséquence du régime légal propre à la Pologne et qui pourrait être éliminée si un système respectueux des exigences exposées au paragraphe 239 de l'arrêt était mis en place.

Toutefois, je ne peux pas souscrire aux conclusions de la Cour quant aux indications données au Gouvernement, qui se reflètent aux points 3 et 4 du dispositif. Mon désaccord porte sur le fait que ces indications sont données directement par la Cour dans le dispositif de son arrêt.

En guise de préambule, je note la faiblesse de la base légale qui caractérise la procédure de l'arrêt pilote dans son aspect le plus voyant. Je veux parler de l'indication dans le dispositif de l'arrêt de la nécessité pour l'Etat de modifier sa propre législation pour résoudre un problème général touchant d'autres personnes que le requérant. Je note à ce sujet que le texte de l'article 46 de la Convention dit seulement que « [l]es Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties » et que c'est au Comité des Ministres qu'il appartient de surveiller l'exécution des arrêts. Il me paraît que la mention des « litiges auxquels elles sont parties » pourrait bien indiquer qu'il s'agit justement des litiges entre le requérant et l'Etat qui ont été tranchés par la Cour (ce qui est normal s'agissant d'arrêts adoptés à l'issue d'une procédure contradictoire). Les arguments développés par le Comité des Ministres dans les Résolutions Res(2004)3 et Res(2004)6 du 12 mai 2004, qui s'adressent aux gouvernements, ont sans aucun doute beaucoup d'importance et doivent être pris en compte par la Cour en vue d'assurer que les motifs de ses arrêts soient les plus clairs possible. Cela est en effet une condition essentielle pour permettre aux gouvernements, sous la surveillance du Comité des Ministres, de se conformer à l'arrêt (article 46) et de mettre en œuvre toutes les mesures générales nécessaires pour empêcher que de nouvelles violations se produisent (article 1 de la Convention). Mais on ne peut pas ne pas tenir compte du fait que les propositions de la Cour mentionnées au paragraphe 233 de l'arrêt n'ont pas été introduites dans le récent Protocole n° 14 portant réforme de la Convention.

Naturellement, les arrêts de la Cour ont des conséquences *erga omnes* sur d'autres personnes que le requérant et sur les autres Etats. Les activités du Comité des Ministres en sont évidemment influencées. Toutefois, je note à ce sujet que la pratique bien établie du Comité des Ministres consistant à indiquer et à demander aux gouvernements d'introduire des mesures générales afin de prévenir d'autres violations, bien que d'habitude justifiée

sur la base de l'article 46 plutôt que par les obligations générales du Comité des Ministres (articles 3, 8 et 15 du Statut du Conseil de l'Europe), concerne un organe de la Convention dont la nature, la composition et la responsabilité sont tout à fait différentes de celles de la Cour, chez qui elles revêtent un caractère juridictionnel.

Mais même sans vouloir donner trop de poids aux doutes susmentionnés, après l'arrêt *Broniowski c. Pologne* du 22 juin 2004 ([GC], n° 31443/96, CEDH 2004-V), j'estime que des arrêts comme celui dont il s'agit bouleversent le rapport entre les deux piliers du système conventionnel – la Cour et le Comité des Ministres – et attribuent à la Cour des tâches qui ne lui appartiennent pas en propre. Cela est à mes yeux tout à fait évident dans la présente affaire, beaucoup plus que dans l'affaire *Broniowski*. Cela me permet de dire que ce précédent n'indique pas la seule réponse possible aux questions qui se posent ici. En effet, il ne s'agit pas seulement de mettre en œuvre une procédure de dédommagement qui, bien que complexe et onéreuse, concerne un ensemble de situations individuelles bien définies. En l'espèce, tout au contraire, la solution du problème passe par une réécriture complète du système légal dans le domaine des droits des propriétaires par rapport aux locataires, avec toutes les difficultés, différentes options et variantes connues en la matière et la nécessité d'adopter une approche graduelle dans un domaine aussi sensible, qui plus est pendant la transition du régime communiste à un régime de marché libre. Cela vaut pour le futur, mais aussi pour la réparation des éventuelles violations passées.

Il suffit de prendre en compte ce que la Cour dit au paragraphe 239 pour en déduire que celle-ci entre dans un domaine qui est spécifiquement propre au politique et que ses indications vont au-delà de sa compétence juridictionnelle, qui concerne le litige opposant la requérante à l'Etat. Ou bien – comme j'ai tendance à le croire – les indications de la Cour, en raison de leur contenu vague et qui va de soi, ne peuvent pas être tenues pour contraignantes. En effet, selon moi, elles appellent de toute façon l'intervention du Comité des Ministres, sans rien ajouter à l'efficacité du système (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Lukenda c. Slovaquie*, n° 23032/02, CEDH 2005-X).

J'ajoute encore que la prudence de la Cour, qui reconnaît à l'Etat une grande marge d'appréciation dans la réglementation d'un domaine d'une telle difficulté, pourrait n'être qu'apparente. Que ce soit en évaluant un possible règlement amiable (comme dans l'arrêt *Broniowski c. Pologne* (règlement amiable) [GC], n° 31443/96, CEDH 2005-IX) ou en rendant l'avis mentionné à l'article 46 §§ 4 et 5 tel qu'introduit par le Protocole n° 14, la Cour devrait sortir de sa prudence et dire, sans se référer à la situation d'un requérant en particulier, si les mesures générales adoptées sont ou ne sont pas de nature à prévenir des violations dans le futur. Ce qui met en pleine lumière la nature du problème que je veux ici signaler et les

conséquences du fait que de telles indications de la Cour trouvent place dans le dispositif de l'arrêt et demandent donc une « exécution ».

Pour terminer, je soulignerai que les questions que j'ai signalées concernent seulement la nature et le contenu du dispositif de l'« arrêt pilote » que la Cour a adopté. Beaucoup plus importante – mais non énoncée dans l'arrêt – est la suspension qui en découle du traitement des affaires similaires jusqu'à ce que le problème général ait trouvé une solution pour tous ceux qui se trouvent dans la même situation que la requérante. Une telle mesure de suspension se justifie pleinement dans la logique de subsidiarité qui caractérise le rôle de la Cour. Là me paraît résider une véritable innovation pouvant s'avérer efficace, et ce d'autant plus qu'elle ne remet pas en question l'équilibre du système de la Convention, ne met pas en cause les caractéristiques qui sont celles des juridictions et invite le Comité des Ministres à exercer les fonctions qui sont les siennes.