



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

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE HUTTEN-CZAPSKA c. POLOGNE

(Requête n° 35014/97)

ARRÊT
(règlement amiable)

STRASBOURG

28 avril 2008

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Hutten-Czapska c. Pologne,

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

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

et de Michael O'Boyle, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 31 mars 2008,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette 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. Wołásiewicz, du ministère des Affaires étrangères.

3. Par un arrêt du 19 juin 2006 (« l'arrêt au principal »), la Grande Chambre de la Cour a dit qu'il y avait eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention. Elle a conclu que cette violation résultait d'un problème structurel lié au dysfonctionnement de la législation interne, laquelle a) avait imposé et continuait d'imposer des restrictions aux droits des propriétaires notamment en ce qu'elle comportait des dispositions

défectueuses quant à la fixation des loyers ; b) n'avait pas prévu et ne prévoyait toujours pas de procédure ou mécanisme permettant aux propriétaires de compenser les pertes subies dans le cadre de l'entretien de leurs biens (point 3 du dispositif de l'arrêt au principal).

A cet égard, la Cour a dit que, pour mettre un terme à la violation structurelle décelée en l'espèce, l'Etat défendeur devait 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 normes de protection du droit de propriété énoncées dans la Convention (point 4 du dispositif de l'arrêt au principal).

Pour ce qui est de l'indemnité à octroyer à la requérante pour tout dommage matériel ou moral résultant de la violation constatée en l'espèce, la Cour a dit que la question de l'application de l'article 41 ne se trouvait pas en état en ce qui concernait la demande de la requérante pour dommage matériel et, en conséquence, l'a réservée en entier et a invité le Gouvernement et la requérante à lui soumettre par écrit, dans les six mois à compter de la date de communication de l'arrêt au principal, leurs observations sur la question et, en particulier, à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient parvenir (point 5 du dispositif de l'arrêt au principal). Plus précisément, quant à l'article 41, la Cour a estimé que cette question devait être réglée non seulement compte tenu de la possibilité que le gouvernement défendeur et la requérante parviennent à un accord mais aussi à la lumière de toute mesure à caractère individuel ou général que le gouvernement défendeur pourrait prendre en exécution de l'arrêt au principal. 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 (*Hutten-Czapska c. Pologne* [GC], n° 35014/97, § 247, CEDH 2006-VIII).

Enfin, la Cour a alloué à la requérante 30 000 euros (EUR) pour dommage moral et 22 500 EUR pour les frais et dépens exposés par l'intéressée jusque-là dans la procédure devant elle, et a rejeté la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

4. Après une prolongation du délai pertinent, accordée à la demande du Gouvernement, les parties ont soumis leurs observations le 2 avril 2007. Le Gouvernement et la requérante ont présenté des observations complémentaires le 14 mai 2007 et le 1^{er} juin 2007 respectivement. Dans son document, la requérante a proposé que les négociations en vue d'un règlement amiable, que les parties avaient entamées en mars 2007, se poursuivent avec l'assistance du greffe.

5. Le 21 juin 2007, le Gouvernement a demandé au greffier adjoint de prêter son concours dans le cadre des négociations entre les parties en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire.

6. Les représentants du greffe ont tenu des réunions avec les parties à Varsovie les 7 et 8 février 2008. A cette dernière date, les parties ont signé un accord portant règlement amiable, dont le texte est repris dans la partie « En droit » du présent arrêt (paragraphe 27 ci-dessous).

EN FAIT

7. La requérante, une ressortissante française d'origine polonaise, est née en 1931 et réside à Poznań.

I. FAITS SURVENUS APRÈS L'ARRÊT AU PRINCIPAL

8. Le 17 mai 2006, à la suite d'un recours déposé le 24 août 2005 par le médiateur (*Rzecznik Praw Obywatelskich – Hutten-Czapska* précité, §§ 143-146), la Cour constitutionnelle (*Trybunał Konstytucyjny*) déclara contraires à la Constitution certaines dispositions de 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 »), notamment celles portant sur les augmentations de loyer (voir aussi le paragraphe 12 ci-dessous).

En exécution de l'arrêt rendu par la haute juridiction, le Parlement adopta le 15 décembre 2006 une loi portant amendement des dispositions critiquées et prévoyant entre autres de nouvelles dispositions sur les augmentations de loyer (paragraphe 15-18 ci-dessous).

9. Le 11 septembre 2006, la Cour constitutionnelle déclara non conformes à la Constitution d'autres clauses de la loi de 2001 qui limitaient la responsabilité civile des communes dans le cas où celles-ci avaient manqué à fournir un logement social à un locataire à l'encontre duquel un propriétaire avait obtenu un arrêté d'expulsion exécutoire (paragraphe 13, 19 et 20 ci-dessous).

10. Des lois relatives à l'aide financière de l'Etat pour le logement social et au système de suivi du montant des loyers en Pologne furent adoptées le 8 décembre 2006 et le 24 août 2007 respectivement (paragraphe 14 et 21 ci-dessous).

11. Le 29 février 2008, le Gouvernement a présenté au Parlement un projet de loi sur le soutien à la modernisation thermique et aux rénovations (*projekt ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*) (paragraphe 22-26 ci-dessous).

II. DROIT ET PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Les arrêts de la Cour constitutionnelle

1. L'arrêt du 17 mai 2006 (n° K 33/05)

12. La Cour constitutionnelle a partiellement fait droit au recours du médiateur et a abrogé les articles 8a 5) et 8a 7) 1) de la loi de 2001 à compter du 23 mai 2006, et les articles 8a 6) 1) et 9 1) de cette loi à compter du 31 décembre 2006. Elle a en effet jugé ces dispositions incompatibles avec certaines clauses de la Constitution, à savoir l'article 2 (état de droit), l'article 31 § 3 (principe de proportionnalité), l'article 64 §§ 1 et 2 (principe de protection du droit de propriété et principe d'égalité devant la loi) et l'article 76 § 1 (devoir de protéger les citoyens contre les pratiques malhonnêtes du marché).

Elle a notamment formulé les constats suivants :

« La protection des locataires, le mode de fixation des loyers et des charges et les droits des propriétaires figurent parmi les questions qui sont fréquemment examinées par la Cour constitutionnelle. D'un côté, cela démontre l'importance particulière que revêtent ces questions pour la société mais, d'un autre côté, cela peut aussi simplement témoigner de l'inaptitude exceptionnelle et persistante du législateur à les résoudre d'une manière juste et constitutionnelle et respectant – *ex aequo et bono* – les droits des deux parties aux liens juridiques entre propriétaires et locataires. (...) »

La Cour constitutionnelle note avec préoccupation l'absence totale de réaction des autorités compétentes face aux critiques portant sur [la loi de 2001] exprimées dans ses propres arrêts et les recours du médiateur. Il ressort des informations en sa possession que le Parlement n'est actuellement engagé dans aucun processus législatif visant à supprimer le caractère inconstitutionnel des dispositions en cause de la loi de 2001 et que le Gouvernement n'en est qu'au début de ses consultations au sein des ministères. Telle est la situation près d'un an après que la Cour a constitutionnelle a émis ses recommandations au Parlement. Pareille pratique – qui équivaut en réalité de la part des pouvoirs législatif et exécutif à ignorer des directives claires allant dans le sens d'une mise en œuvre des amendements nécessaires à la protection des droits et libertés des citoyens – jointe à l'attitude des autorités consistant à attendre que la Cour constitutionnelle abroge dans un prochain arrêt les dispositions non conformes à la Constitution, appelle des critiques. »

Pour ce qui est des dispositions contestées sur les augmentations de loyer, la Cour constitutionnelle a souligné leur caractère imprévisible, et notamment l'absence de critères clairs pour définir ce que sont les « cas justifiés » où les propriétaires peuvent procéder à une augmentation annuelle du loyer supérieure au plafond de 3 % de la valeur de reconstruction du logement – ce qui rend le contrôle juridictionnel des augmentations de loyer illusoire et arbitraire pour les propriétaires comme pour les locataires. Elle a critiqué, ainsi qu'elle l'avait fait dans sa

recommandation du 29 juin 2005 (*Hutten-Czapska* précité, § 142), l'absence de définition légale des éléments du loyer et le manque de référence à des facteurs pertinents pour les augmentations de loyer, comme le coût des réparations et de l'entretien et un « profit correct » (*godziwy zysk*).

2. L'arrêt du 11 septembre 2006 (n° P 14/06)

13. Cet arrêt a été rendu en réponse à la question de droit posée par le tribunal de district (*Sąd Rejonowy*) de Kościan au sujet de la constitutionnalité de l'article 18 § 4 de la loi de 2001 pour autant qu'il limitait la responsabilité civile des communes en matière d'offre de logements sociaux aux locataires à l'encontre desquels un propriétaire a obtenu un arrêté d'expulsion exécutoire (voir aussi le paragraphe 19 ci-dessous).

Selon l'article 18 § 3 de la loi de 2001, tant que la commune n'a pas fourni un logement social, le locataire protégé paye un loyer d'un montant égal à celui qu'il verserait si le bail n'avait pas pris fin. D'après l'article 18 §§ 1 et 2, les autres locataires dont le bail a expiré et qui n'ont pas libéré le logement versent au propriétaire une indemnité correspondant au montant du loyer fixé selon la loi du marché que le propriétaire pourrait normalement percevoir. Si cette indemnité ne couvre pas les pertes subies par le propriétaire, celui-ci peut solliciter une indemnité supplémentaire.

L'article 18 § 4 limitait l'indemnité qu'un propriétaire pouvait réclamer à une commune, lorsque celle-ci n'avait pas fourni de logement social à un locataire protégé, pour compenser la différence entre le montant du loyer fixé selon la loi du marché qu'il pouvait normalement percevoir et le loyer que lui versait réellement le locataire protégé, étant donné qu'il n'était pas possible d'obtenir de la commune d'indemnité complémentaire.

La Cour constitutionnelle a dit que la disposition litigieuse était incompatible avec l'article 77 § 1 (droit d'être indemnisé des actes illégaux commis par des autorités publiques) et l'article 64 §§ 1 et 3 (principe de protection du droit de propriété et interdiction des atteintes disproportionnées à ce droit) de la Constitution.

B. La loi du 8 décembre 2006

14. La loi du 8 décembre 2006 relative à l'aide financière destinée au logement social, au logement protégé, aux refuges de nuit et aux maisons pour les sans-abri (*ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych*) énonce les conditions d'obtention d'une aide financière de l'Etat en vue de la construction d'immeubles ou de logements prévus pour le secteur de l'habitat social (tel que défini dans la loi de 2001) et dans le but d'offrir d'autres formes d'hébergement aux plus démunis.

Peuvent solliciter pareille aide les communes, communautés de communes et organismes d'utilité publique (*organizacje pożytku publicznego*) dans le cadre de la construction, de la rénovation, de la conversion, de la modification d'usage ou de l'achat d'immeubles. En fonction de la nature de l'action envisagée, les subventions accordées varient de 20 à 40 % du montant de l'investissement.

Les versements sont effectués par la Banque de l'économie nationale (*Bank Gospodarstwa Krajowego*) au moyen de sommes allouées au fonds pour les subventions (*Fundusz Dopłat*).

C. L'amendement de décembre 2006

15. La loi du 15 décembre 2006 portant amendement de la loi de 2001 relative à la protection des droits des locataires et aux ressources immobilières des communes et amendant le code civil (*ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* – « l'amendement de décembre 2006 »), est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

1. Nouvelle définition légale des dépenses occasionnées par l'entretien d'un logement loué

16. L'amendement de décembre 2006 a ajouté un nouveau paragraphe 8a, libellé en ces termes, à l'article 2 § 1 de la loi de 2001 :

« Aux fins de la présente loi, par « dépenses liées à l'entretien d'un logement », il faut entendre les dépenses incombant au propriétaire, calculées proportionnellement à la surface utile du logement relativement à la surface utile totale de tous les logements de l'immeuble, y compris un droit d'usage perpétuel du terrain, l'impôt foncier et les frais [suivants] :

- a) entretien et maintien des biens dans un bon état technique, et rénovations ;
- b) administration des biens ;
- c) entretien des parties communes, ascenseurs, antennes collectives, interphones et espaces verts ;
- d) assurance sur les biens ;
- e) autres [postes], s'ils sont mentionnés dans le [bail].

2. Nouvelles dispositions sur les augmentations de loyer

17. Depuis l'adoption de l'amendement de décembre 2006, l'article 8a 4 de la loi de 2001¹ est libellé comme suit :

« 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 les cas justifiés mentionnés aux alinéas 4 a) et 4 e). A la demande écrite du preneur, le bailleur doit indiquer par écrit dans les 14 jours les motifs de l'augmentation et les modalités du calcul de celle-ci, faute de quoi l'augmentation sera réputée nulle et non avenue. »

18. Les nouvelles règles applicables aux augmentations de loyer sont exposées dans les nouveaux alinéas 4 a) à 4 e) précités qui ont été ajoutés à l'article 8a. Dans leurs passages pertinents, ils sont ainsi libellés :

« 4 a) Si le propriétaire ne dégage pas du loyer ou des charges locatives un revenu d'un niveau couvrant les frais d'entretien du logement et lui assurant également un rendement du capital investi et un profit (...) une augmentation lui permettant d'atteindre ce niveau sera considérée comme justifiée si elle reste dans les limites fixées à l'alinéa 4 b).

4 b) Le propriétaire peut inclure dans une augmentation du loyer ou des charges locatives :

1) un rendement annuel maximal du capital investi équivalent à :

a) 1,5 % des investissements consentis par lui pour la construction ou l'achat d'un logement, ou

b) 10 % des investissements consentis par lui pour apporter une amélioration permanente au logement et augmentant sa valeur d'usage

jusqu'au plein rendement [de ces investissements],

2) un profit correct.

(...)

4 e) Une augmentation du loyer ou des charges locatives ne dépassant pas l'indice général moyen des prix à la consommation de l'année civile précédente doit passer pour justifiée. Ledit indice est publié, sous forme de communiqué, par le président du Bureau central des statistiques au Journal officiel de la République polonaise (*Monitor Polski*). »

1. La disposition applicable à la date de prononcé de l'arrêt au principal était rédigée en ces termes : « 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. » (Hutten-Czapska précité, § 125).

3. *Nouvelle règle régissant la responsabilité civile des communes en cas de manquement à fournir un logement social à un locataire protégé*

19. L'article 18 § 3 de la loi de 2001 conserve encore des dispositions favorables quant au montant du loyer qui doit être versé pendant la période allant de la prise d'un arrêté d'expulsion à la libération d'un appartement par des locataires protégés qui, en raison de la faiblesse de leurs revenus, sont en droit de se voir attribuer un logement social par la commune (voir le paragraphe 13 ci-dessus et, pour ce qui est de la situation en matière de fourniture de logements sociaux aux locataires dans le cadre du système de contrôle des loyers qui était en vigueur jusqu'à l'adoption de l'arrêt au principal, voir aussi *Hutten-Czapska* précité, §§ 79 et 89).

Toutefois, dans le cadre de la mise en œuvre de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 11 septembre 2006 (paragraphe 13 ci-dessus), l'amendement de décembre 2006 a ajouté à l'article 18 une nouvelle disposition (le paragraphe 5), qui rend la commune responsable, en vertu du droit de la responsabilité civile, de tout dommage subi par un propriétaire en raison d'un manquement à fournir un logement social à un locataire. Cette clause est ainsi libellée :

« 5) Si la commune n'a pas fourni un logement social à une personne qui y a droit en vertu d'un jugement, le propriétaire est habilité à réclamer des dommages et intérêts à la commune sur le fondement de l'article 417 du code civil. »

En conséquence, le manquement de la part de la commune reçoit la qualification d'« omission illégale » au sens de l'article 417 du code civil.

D. L'article 417 du code civil

20. L'article 417 du code civil est ainsi libellé, dans ses passages pertinents :

« 1. Le Trésor public, une commune ou une autre personne morale investie par la loi de la puissance publique est responsable de tout dommage causé par une action ou une omission illégale survenue dans l'exercice de la puissance publique. »

E. L'amendement d'août 2007

21. La loi du 24 août 2007 portant amendement de la loi de 1997 sur l'administration foncière et de certaines autres lois (*ustawa o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw* – « l'amendement d'août 2007 ») a créé un système d'information pour le suivi du montant des loyers en Pologne. Ce système porte le nom de « miroir des loyers » (*lustro czynszowe*). Il donne des renseignements sur le montant moyen des loyers dans une région donnée, ce qui constitue un outil supplémentaire à la disposition des juridictions civiles qui statuent sur les

litiges découlant d'augmentations de loyer décidées par des propriétaires (*Hutten-Czapska* précité, § 138).

En vertu de l'article 186a de la loi de 1997 sur l'administration foncière, une nouvelle disposition introduite par l'amendement d'août 2007, une personne gérant des biens, dont des appartements à louer, est tenue de fournir aux autorités locales compétentes des informations sur le montant des loyers appliqués aux appartements loués selon l'emplacement, l'ancienneté et l'état de l'immeuble et la surface utile et les caractéristiques du logement, telles qu'elles ressortent des baux conclus relativement aux logements situés dans les immeubles qu'elle administre.

L'article 6 de l'amendement d'août 2007 fait obligation à la commune de publier au journal officiel régional (*wojewódzki dziennik urzędowy*) l'ensemble des informations relatives au montant des loyers des logements appartenant à des propriétaires privés et situés dans son ressort administratif.

F. Le projet de loi présenté par le Gouvernement

22. Le projet de loi du Gouvernement sur le soutien à la modernisation thermique et aux rénovations (« le projet de loi ») a été soumis par l'ancien Gouvernement au Parlement en septembre 2007 dans sa version originale. A la suite de la dissolution du Parlement et des élections législatives anticipées d'octobre 2007, le processus législatif a été interrompu.

Le Gouvernement actuel a l'intention de donner la priorité à ce projet de loi, qui a été réexaminé en conseil des ministres, adopté le 19 février 2008 et transmis au centre gouvernemental pour la législation (*Rządowe Centrum Legislacji*).

Le projet de loi a été soumis au Parlement le 29 février 2008.

23. Ce texte fait partie du programme du Gouvernement en faveur de l'habitat, qui vise à améliorer les ressources existantes en matière de logement. Il concerne notamment les immeubles de rapport – tant ceux de l'Etat que ceux appartenant à des propriétaires privés – qui, comme indiqué dans le rapport explicatif relatif au projet de loi, se trouvent en mauvais état faute d'avoir bénéficié de l'entretien nécessaire du fait que, sous l'empire du système de contrôle des loyers, les propriétaires ne pouvaient percevoir des loyers leur permettant d'investir pour assurer un entretien convenable et des rénovations. Le rapport explicatif indique que, dans les huit ans à venir, il sera nécessaire de démolir 40 000 immeubles de rapport, comportant 200 000 logements, appartenant à des particuliers, des communes ou des communautés.

24. En vertu des articles 3 à 7 du projet de loi, un investisseur qui a entrepris des travaux de rénovation ou de modernisation thermique aura droit à un « remboursement pour rénovation » (*premia remontowa*) ou à un « remboursement pour modernisation thermique » (*premia*

termomodernizacyjna). Un remboursement pour rénovation représente en pratique le remboursement partiel d'un emprunt contracté en vue de la rénovation d'un immeuble, y compris le remplacement des fenêtres, la rénovation des balcons, la pose des installations ou équipements nécessaires ou la modification de l'immeuble afin d'y apporter des améliorations. Selon l'article 9, un remboursement pour rénovation se montera à 20 % de l'emprunt dépensé par l'investisseur, sans dépasser 15 % du projet de rénovation dans sa totalité. Les remboursements pour modernisation thermique sont soumis à des plafonds de 20 % et 16 % respectivement.

Les remboursements seront effectués par la Banque de l'économie nationale au moyen des sommes allouées au fonds pour la modernisation thermique et la rénovation (*Fundusz Remontów i Termomodernizacji*).

25. Récemment, avant le début des négociations en vue d'un règlement amiable, le Gouvernement a décidé de proposer lui-même un amendement au projet de loi afin de mettre en place un régime de remboursements compensatoires (*premie kompensacyjna*) au bénéfice des propriétaires dont les biens avaient été soumis au système de contrôle des loyers entre le 12 novembre 1994 et le 25 avril 2005¹ (voir aussi *Hutten-Czapska* précité, §§ 71-72, 136-141 et 194).

Etant donné que le Gouvernement est parvenu au stade final de la préparation du texte et dans le but d'en accélérer le processus d'adoption par le Parlement, le conseil des ministres a décidé que l'amendement serait proposé une fois que le Parlement aurait commencé son examen.

26. Le Gouvernement a transmis le texte exposant les amendements à soumettre au Parlement. L'article 1 § 13 du projet de loi amendé est ainsi rédigé :

« Un logement soumis au système de contrôle des loyers est un logement au sens de [la loi de 2001] dont le bail découle d'une décision administrative d'attribution d'un logement ou se fonde sur une autre base légale, antérieure à l'application, dans la ville concernée, du système de l'administration publique de l'habitat ou du régime des baux spéciaux, et dont le loyer a été

a) contrôlé ;

b) limité par la loi à 3 % de la valeur de reconstruction du logement par an ;

c) limité par la loi à (...) une augmentation de 10 % par an ;

au cours d'une période, quelle qu'elle soit, comprise entre le 12 novembre 1994 et le 25 avril 2005. »

1. A savoir la date d'entrée en vigueur de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 avril 2005 (*Hutten-Czapska* précité, §§ 136-141).

L'article 9a est ainsi libellé :

« 1. Un investisseur – à savoir une personne physique qui était au 25 avril 2005 propriétaire ou héritière du propriétaire d'un immeuble comportant au moins un logement soumis au système de contrôle des loyers – a droit à un remboursement, ci-après dénommé « remboursement compensatoire ».

2. Un remboursement compensatoire ne peut être accordé qu'une seule fois pour un même immeuble.

3. Un remboursement compensatoire est mis en réserve pour amortir un emprunt contracté en vue d'effectuer :

1) un projet de rénovation, ou

2) la rénovation d'une maison individuelle

si [un tel projet] concerne le type d'immeuble dont il est question au paragraphe 1.

4. A l'exception des cas définis au paragraphe 3 2), un remboursement compensatoire est accordé avec un remboursement pour rénovation. »

L'article 9b dispose, dans ses passages pertinents :

« 1. (...) un remboursement compensatoire est égal au produit de l'indicateur des coûts de l'investissement et d'une somme représentant 2,1 % de l'indice de conversion pour chaque mètre carré de la surface utile du logement soumis au système de contrôle des loyers pour chaque année où les limites citées à l'article 2 § 13 se sont appliquées entre le 12 novembre 1994 et le 25 avril 2005 ou, si l'immeuble n'a pas été acquis par succession, à compter de la date d'acquisition jusqu'au 25 avril 2005.

(...)

3. La formule à utiliser pour le calcul d'un remboursement compensatoire figure à l'annexe à la présente loi. »

En vertu de l'article 16, la Banque de l'économie nationale transférera les sommes nécessaires au remboursement à la banque prêteuse si le projet a été mené dans le délai prévu dans le contrat de prêt.

L'article 16 § 3 se lit ainsi :

« La Banque de l'économie nationale transfère la somme nécessaire au remboursement compensatoire [à la banque prêteuse] après que le montant du prêt dépensé [a atteint le niveau] du remboursement pour rénovation accordé. »

L'article 17 dispose que la Banque de l'économie nationale doit tenir un fichier électronique des immeubles pour lesquels des remboursements ont été accordés.

EN DROIT

I. L'ACCORD PORTANT RÈGLEMENT AMIABLE

27. Le 8 février 2008, les parties sont parvenues à un règlement amiable (paragraphe 6 ci-dessus). Leur accord, signé par elles en présence de représentants du greffe de la Cour, est ainsi libellé :

« RÈGLEMENT AMIABLE

DANS L'AFFAIRE

Hutten-Czapska c. Pologne

Requête n° 35014/97

Le présent document expose les termes du règlement amiable conclu entre

le Gouvernement de la République de Pologne (« le Gouvernement »), d'une part,

et M^{me} Maria Hutten-Czapska (« la requérante »), d'autre part,

ci-dessous collectivement dénommés « les parties », conformément aux articles 38 § 1 b) de la Convention européenne des Droits de l'Homme (« la Convention ») et 62 § 1 du règlement de la Cour européenne des Droits de l'Homme (« la Cour ») ;

Le Gouvernement étant représenté par son agent, M. Jakub Wołosiewicz, ambassadeur, du ministère des Affaires étrangères, et M. Piotr Styczeń, ministre adjoint à l'infrastructure, et la requérante par M^e Bartłomiej Sochański, avocat à Szczecin.

I. PRÉAMBULE

Vu

1) l'arrêt rendu le 19 juin 2006 par la Grande Chambre de la Cour en l'espèce (« l'arrêt au principal »), dans lequel la Cour :

– a constaté la violation d'un droit patrimonial protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ;

– a conclu que la violation résultait d'un problème structurel lié au dysfonctionnement de la législation interne, laquelle

a) avait imposé et continuait d'imposer des restrictions aux droits des propriétaires notamment en ce qu'elle comportait des dispositions défectueuses quant à la fixation des loyers ;

b) n'avait pas prévu et ne prévoyait toujours pas de procédure ou mécanisme permettant aux propriétaires de compenser les pertes subies dans le cadre de l'entretien de leurs biens ;

– a dit que, pour mettre un terme à la violation structurelle décelée en l'espèce, l'Etat défendeur devait 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 normes de protection du droit de propriété énoncées dans la Convention ;

– concernant l'indemnité à octroyer à la requérante à titre de satisfaction équitable,

a décidé, quant à tout dommage matériel résultant de la violation constatée en l'espèce, 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, et

– a alloué à la requérante 30 000 EUR (trente mille euros) pour dommage moral et 22 500 EUR (vingt-deux mille cinq cents euros) pour les frais et dépens exposés par elle jusque-là dans la procédure devant la Cour ;

– s'est mise ensuite à la disposition des parties en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire, conformément à l'article 38 § 1 b) de la Convention ;

2) les recommandations de la Cour constitutionnelle polonaise du 29 juin 2005, exposées au paragraphe 142 de l'arrêt au principal et rappelées au paragraphe 239 de cet arrêt, et notamment les conclusions de celle-ci portant sur la nécessité de fixer clairement par la loi les éléments du loyer et de définir des critères limpides s'agissant de la justification des augmentations de loyer de la part des propriétaires, et la nécessité de garantir aux propriétaires la possibilité de tirer un « profit correct » des loyers ;

3) l'arrêt de la Cour constitutionnelle polonaise du 17 mai 2006 (n° K 33/05) déclarant notamment inconstitutionnelles les dispositions défectueuses de la loi de 2001 relatives aux augmentations de loyer et soulignant par ailleurs la nécessité d'adopter des critères légaux clairs quant aux éléments du loyer, de justifier les augmentations de loyer effectuées par les propriétaires et d'assurer que ceux-ci puissent tirer un « profit correct » des loyers comme indiqué ci-dessus ;

4) l'arrêt de la Cour constitutionnelle polonaise du 11 septembre 2006 (n° P 14/06) déclarant inconstitutionnelles certaines dispositions de la loi de 2001 pour autant qu'elles limitaient la responsabilité civile des communes en cas de préjudice subi par un propriétaire à cause d'un manquement de leur part à fournir un logement social à un locataire ayant droit à un tel logement à la suite d'un arrêté d'expulsion ;

5) la loi du 8 décembre 2006 sur l'aide financière destinée au logement social, au logement protégé, aux refuges de nuit et aux maisons pour les sans-abri (*ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych*) par laquelle l'Etat a créé des subventions dans le but d'offrir diverses formes d'hébergement aux plus démunis ;

6) la loi du 15 décembre 2006 portant amendement de la loi de 2001 relative à la protection des droits des locataires et aux ressources immobilières des communes et amendant le code civil (*ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów*,

mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego – « l'amendement de décembre 2006 »), adoptée en vue de tenir compte des constats contenus dans l'arrêt au principal rendu par la Cour ainsi que des conclusions des recommandations et arrêts précités de la Cour constitutionnelle, par laquelle l'Etat a introduit des dispositions permettant aux propriétaires d'augmenter les loyers afin de pouvoir faire face aux frais d'entretien de leurs biens et percevoir un certain rendement du capital investi ainsi qu'un « profit correct » ;

7) la loi du 24 août 2007 portant amendement de la loi de 1997 sur l'administration foncière et de certaines autres lois (*ustawa o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw* – « l'amendement d'août 2007 »), qui introduit un système de suivi du montant des loyers en Pologne ;

8) le projet de loi du Gouvernement sur le soutien à la modernisation thermique et aux rénovations (*rządowy projekt ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów* – « le projet de loi »), qui vise à garantir aux propriétaires le remboursement partiel des emprunts contractés dans le but de rénover et/ou de moderniser sur le plan thermique des immeubles de rapport,

les parties, avec l'assistance du greffe de la Cour, sont parvenues à un accord sur les termes d'un règlement amiable tels qu'exposés ci-après :

II. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Les termes du règlement ci-dessous reposent sur les prémisses suivantes :

- les restrictions aux droits des propriétaires que la Cour a jugées contraires à l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention résultent de la situation difficile du logement en Pologne et du manque aigu de logements à louer à un prix raisonnable, c'est-à-dire d'un état de choses hérité du régime communiste ;

- la responsabilité de l'Etat polonais au regard de la Convention se limite à la mise en œuvre de la législation applicable pendant la période relevant de la compétence de la Cour, qui a débuté le 10 octobre 1994 ;

- sont pris en compte non seulement les intérêts de la requérante en l'espèce, M^{me} Hutten-Czapska, et le préjudice subi par elle en conséquence de la violation de son droit patrimonial constatée par la Cour dans ce cas particulier, mais également les intérêts des demandeurs dans des affaires similaires dont la Cour est déjà ou pourrait être saisie, ainsi que le préjudice subi par chacun d'entre eux ;

- en exécution de l'arrêt au principal, l'Etat polonais a l'obligation au titre de l'article 46 de la Convention de prendre non seulement des mesures de réparation individuelles à l'égard de M^{me} Hutten-Czapska mais également des mesures générales concernant les autres propriétaires (point 4 du dispositif de l'arrêt au principal).

III. MESURES INDIVIDUELLES

2. Le Gouvernement versera à la requérante, sur le compte bancaire qu'indiquera celle-ci, une somme globale de 262 500 PLN (deux cent soixante-deux mille cinq cents zlotys polonais) dans un délai de 15 (quinze) jours à compter de la date du prononcé de l'arrêt de la Cour rayant l'affaire de son rôle conformément à l'article 62 §

3 de son règlement. La fraction de ce montant allouée pour frais et dépens sera augmentée de la taxe sur la valeur ajoutée éventuellement due, le reste de la somme étant exempt de toute taxe ou impôt.

3. Le montant global indiqué ci-dessus se décompose comme suit :

a) 240 000 PLN (deux cent quarante mille zlotys polonais) pour la totalité du dommage matériel subi par la requérante en raison du fonctionnement du système de contrôle des loyers. Pour établir ce montant, les parties se sont appuyées sur les dispositions en matière de rénovation et de remboursements compensatoires prévues en faveur des propriétaires dans le projet de loi précité (paragraphe 1) b) 8) ci-dessus) ;

b) 22 500 PLN (vingt-deux mille cinq cents zlotys polonais), hors TVA, pour les frais et dépens exposés par elle en plus de ceux déjà couverts par l'indemnité accordée dans l'arrêt au principal.

4. Dans le cas où la somme ci-dessus n'aurait pas été versée dans le délai de 15 (quinze) jours prévu au paragraphe 2, le Gouvernement s'engage à payer sur cette somme, jusqu'au règlement, un intérêt simple d'un montant égal au taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne pendant la période de défaillance majoré de trois points de pourcentage.

5. La requérante accepte que le versement ci-dessus, une fois reçu par elle, vaudra règlement définitif et intégral de toutes ses demandes relevant de la requête n° 35014/97 devant la Cour.

6. En conséquence, la requérante

a) s'engage à ne pas demander de dommages-intérêts à l'Etat défendeur en réparation de tout dommage matériel et/ou moral pouvant résulter des faits jugés par la Cour constitutifs d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention en l'espèce ;

b) renonce à élever à l'avenir quelque prétention que ce soit à l'encontre des autorités polonaises devant les tribunaux civils polonais, y compris sur le fondement des dispositions du code civil concernant le droit de la responsabilité civile (articles 417 et suiv.), ainsi que quelque prétention que ce soit pouvant être soumise relativement à ces faits à la Cour ou à un autre organe international ;

c) renonce à diriger à l'avenir à l'encontre des autorités polonaises tout autre grief susceptible de survenir dans le cadre de la mise en œuvre future du projet de loi précité, en particulier s'agissant de rénovation, de modernisation thermique et de remboursements compensatoires.

IV. MESURES GÉNÉRALES

7. Le Gouvernement formule la déclaration suivante, qui fait partie intégrante du présent règlement, quant aux mesures générales qui ont été ou doivent être prises conformément à l'arrêt au principal de la Cour.

DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT

DE LA RÉPUBLIQUE DE POLOGNE

Eu égard aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 46 de la Convention dans le cadre de l'exécution de l'arrêt au principal de la Cour dans l'affaire *Hutten-Czapska c. Pologne* (requête n° 35014/97), en particulier à celles concernant les mesures générales à adopter en vue de ménager dans l'ordre juridique interne de l'Etat défendeur un mécanisme qui établisse un juste équilibre entre les intérêts des propriétaires et l'intérêt général de la collectivité, conformément aux normes de protection du droit de propriété, comme indiqué au point 4 du dispositif et au paragraphe 239 de l'arrêt au principal,

le Gouvernement de la République de Pologne

soulignant que, en exécution de l'arrêt au principal, il a déjà introduit un certain nombre des mesures générales nécessaires indiquées au point 4 du dispositif de cet arrêt et a, en particulier,

- mis en place un dispositif d'aide financière de l'Etat dans le domaine de l'investissement dans le logement social et l'habitat social et protégé ;

- créé, grâce à l'adoption de l'amendement de décembre 2006, des conditions permettant aux propriétaires de percevoir un loyer fixé selon la loi du marché, y compris un « profit correct » ;

- introduit un mécanisme de suivi du montant des loyers en Pologne en vue de favoriser la transparence des augmentations de loyer (ce qu'il est convenu d'appeler le « miroir des loyers » – *lustro czynszowe*),

DÉCLARE

a) s'engager à continuer à mettre en œuvre dès que possible toutes les mesures nécessaires quant au droit et à la pratique internes, conformément aux indications que la Cour a données au point 4 du dispositif de l'arrêt au principal et, à cette fin,

- i) à soumettre le projet de loi précité dans les meilleurs délais au Parlement ;

- ii) à poursuivre ses efforts en vue

- d'introduire de nouveaux moyens de favoriser l'investissement dans le logement en ce qui concerne les immeubles de rapport, tant privés qu'appartenant à l'Etat, ainsi que dans l'habitat social et protégé, et d'améliorer les moyens existants en la matière ;

- de garantir aux propriétaires, en droit et en pratique, la possibilité de tirer un « profit correct » des loyers, créant ainsi les conditions leur permettant de percevoir un loyer fixé selon la loi du marché ;

b) reconnaître son obligation, outre d'adopter des mesures générales en vue de l'exécution de l'arrêt au principal, de mettre à la disposition des autres personnes se trouvant dans une situation comparable une forme de réparation pour tout dommage subi par elles du fait du fonctionnement de la législation de contrôle des loyers litigieuse. A cet égard, le Gouvernement considère que les mesures prévues dans le projet de loi précité sont de nature à offrir la réparation appropriée.

Pour le Gouvernement

Pour la requérante

Jakub Wołosiewicz

Bartłomiej Sochański

[agent]

[avocat]

Piotr Styczeń

[ministre adjoint à l'infrastructure]

Fait en trois exemplaires originaux, en présence, pour le greffe de la Cour européenne des Droits de l'Homme, de

Michael O'Boyle

Renata Degener

Fait à Varsovie, le 8 février 2008. »

II. APPRÉCIATION DE LA COUR

A. Règles générales applicables à la radiation du rôle de la Cour à la suite d'un règlement amiable

28. La Cour a compétence pour rayer une affaire du rôle en cas de règlement amiable, en vertu de l'article 39 de la Convention, ainsi libellé :

« En cas de règlement amiable, la Cour raye l'affaire du rôle par une décision qui se limite à un bref exposé des faits et de la solution adoptée. »

29. L'exercice de cette compétence est toutefois subordonné aux conditions énoncées aux articles 37 § 1 et 38 § 1 b) de la Convention, qui régissent respectivement la radiation des requêtes du rôle et la procédure de règlement amiable.

Les passages pertinents de l'article 37 se lisent ainsi :

« 1. A tout moment de la procédure, la Cour peut décider de rayer une requête du rôle lorsque les circonstances permettent de conclure

(...)

b) que le litige a été résolu ; (...)

(...).

Toutefois, la Cour poursuit l'examen de la requête si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles l'exige. »

L'article 38 est ainsi libellé en ses passages pertinents :

« 1. Si la Cour déclare une requête recevable, elle

(...)

b) se met à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire s'inspirant du respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses Protocoles. »

30. Il s'ensuit que la Cour peut rayer une affaire du rôle lorsqu'elle s'est assurée que le règlement auquel sont parvenues les parties s'inspire « du respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses Protocoles ». Cette exigence est énoncée à l'article 62 § 3 du règlement de la Cour, aux termes duquel :

« Si la chambre apprend par le greffier que les parties acceptent un règlement amiable, et après s'être assurée que ledit règlement s'inspire du respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses Protocoles, elle raye l'affaire du rôle conformément à l'article 43 § 3 du (...) règlement. »

L'article 43 § 3 du règlement précise que « [l]a décision de rayer du rôle une requête déclarée recevable » – comme c'est le cas en l'espèce – « revêt la forme d'un arrêt » (voir aussi *Broniowski c. Pologne* (règlement amiable) [GC], n° 31443/96, §§ 32-33, CEDH 2005-IX).

B. Conséquences de la procédure de l'arrêt pilote appliquée en l'espèce

31. La présente affaire a été examinée selon la procédure de l'arrêt pilote étant donné que la Cour avait conclu qu'un problème structurel se trouvait à l'origine de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention constatée dans le chef de la requérante (*Hutten-Czapska* précité, §§ 231-237, et *Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, § 190, CEDH 2004-V).

32. La Cour a considéré que le problème sous-jacent tenait « 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 » (*ibidem*, § 237).

En ce qui concerne les mesures générales devant être adoptées par l'Etat polonais pour mettre un terme à la violation structurelle décelée, et compte tenu des conséquences sociales et économiques de cette violation, y compris les obligations de l'Etat s'agissant des droits sociaux d'autres personnes, la Cour a estimé que l'Etat défendeur devait « 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 – en particulier en prévoyant suffisamment de logements pour les personnes les plus démunies – conformément aux principes de protection du droit de propriété énoncés dans la Convention » (*ibidem*, § 239).

33. La procédure de l'arrêt pilote implique notamment – et cela est fondamental – 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 (*ibidem*, § 238, et *Broniowski* (règlement amiable) précité, § 36).

Dès lors, dans le cadre d'un règlement amiable conclu, comme en l'espèce, après le prononcé d'un arrêt pilote sur le fond de l'affaire, la notion de « respect des droits de l'homme » commande à la Cour d'examiner la cause aussi sous l'angle des « mesures générales pertinentes » (*Broniowski* (règlement amiable) précité, § 36).

34. De fait, on ne saurait exclure qu'avant même que l'Etat défendeur n'adopte une mesure générale, ou une mesure générale adéquate, en exécution d'un arrêt pilote sur le fond (article 46 de la Convention), la Cour puisse être amenée à rendre un arrêt rayant la requête du rôle sur la base d'un règlement amiable (articles 37 § 1 b) et 39 de la Convention) ou à octroyer une satisfaction équitable au requérant (article 41 de la Convention) (*ibidem*).

Néanmoins, compte tenu du caractère structurel de la défaillance qui se trouve à l'origine du constat de violation dans un arrêt pilote, il est évidemment souhaitable pour le bon fonctionnement du mécanisme de la Convention que redressement individuel et redressement général aillent de pair. Il est du pouvoir de l'Etat défendeur de prendre parallèlement les mesures à caractère général et les mesures à caractère individuel nécessaires et de procéder à un règlement amiable avec le requérant sur la base d'un accord intégrant ces deux catégories de mesures, ce qui facilite pour la Cour et le Comité des Ministres l'accomplissement des tâches que leur confient respectivement l'article 41 et l'article 46 de la Convention, alors que tout manquement d'un Etat défendeur à agir ainsi met nécessairement le système de la Convention à plus rude épreuve et sape le principe de subsidiarité qui le sous-tend (*ibidem*).

35. Dans ces conditions, pour savoir si elle peut rayer la présente requête de son rôle en application des articles 39 et 37 § 1 b) de la Convention au motif que le litige a trouvé une solution et que le respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses Protocoles ne requiert pas qu'elle poursuive l'examen de cette affaire, la Cour envisagera

non seulement la situation individuelle de la requérante mais également les mesures censées résoudre la défaillance générale sous-jacente de l'ordre juridique polonais que, dans son arrêt au principal, elle tient pour la source de la violation constatée (*Broniowski* (règlement amiable) précité, § 37).

C. Termes du règlement amiable auquel les parties ont abouti

36. Le règlement amiable conclu entre les parties aborde les aspects généraux aussi bien qu'individuels du constat d'une violation du droit patrimonial garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 auquel la Cour est parvenue dans son arrêt au principal. En particulier, il est expressément indiqué dans les considérations générales de l'accord que les termes du règlement reposent sur la prémisse que « sont pris en compte non seulement les intérêts de la requérante en l'espèce, M^{me} Hutten-Czapska, et le préjudice subi par elle en conséquence de la violation de son droit patrimonial constatée par la Cour dans ce cas particulier, mais également les intérêts des demandeurs dans des affaires similaires dont la Cour est déjà ou pourrait être saisie, ainsi que le préjudice subi par chacun d'entre eux », et sur le fait qu'« en exécution de l'arrêt au principal, l'Etat polonais a l'obligation au titre de l'article 46 de la Convention de prendre non seulement des mesures de réparation individuelles à l'égard de M^{me} Hutten-Czapska mais également des mesures générales concernant les autres propriétaires » (point 1 de l'accord repris au paragraphe 27 ci-dessus).

Dès lors, les parties ont reconnu, aux fins de leur accord portant règlement amiable, les conséquences de la procédure de l'arrêt pilote appliquée en l'affaire.

1. Mesures générales

37. Au cours de la période qui a suivi le prononcé de l'arrêt au principal, l'Etat défendeur a adopté plusieurs lois dans le domaine du logement, dont une – « l'amendement de décembre 2006 » – a eu pour effet d'abroger ou de modifier un certain nombre de dispositions de la loi de 2001, et plus particulièrement celles portant sur la fixation des loyers, les critères de contrôle juridictionnel des augmentations de loyer et la responsabilité civile des communes en cas de manquement de celles-ci à fournir des logements sociaux aux locataires protégés, et ce dans le but de mettre en œuvre deux arrêts de la Cour constitutionnelle polonaise déclarant inconstitutionnelles les dispositions défectueuses de la loi de 2001 (paragraphe 8-21 ci-dessus). Comme indiqué dans le préambule de l'accord, l'amendement de décembre 2006 a été adopté « en vue de tenir compte des constats contenus dans l'arrêt au principal rendu par la Cour ainsi que des conclusions des recommandations et arrêts (...) de la Cour constitutionnelle » et, par cet amendement, « l'Etat a introduit des dispositions permettant aux propriétaires d'augmenter les loyers afin de pouvoir faire face aux frais

d'entretien de leurs biens et de percevoir un certain rendement du capital investi ainsi qu'un « profit correct » » (paragraphe 27 ci-dessus).

En outre, l'Etat a créé un système d'information pour le suivi du montant des loyers en Pologne, un outil conçu pour aider les juridictions civiles à résoudre les litiges découlant d'augmentations de loyer décidées par des propriétaires, et mis en place un système de subventions dont peuvent bénéficier les collectivités locales ou les organismes d'utilité publique en vue de la construction d'immeubles ou de logements destinés à l'habitat social ou d'autres formes d'hébergement pour les plus démunis (paragraphe 14 et 21 ci-dessus).

38. Quelques semaines après la conclusion du règlement, le Gouvernement a soumis au Parlement son projet de loi sur le soutien à la modernisation thermique et aux rénovations. Si la loi est adoptée par le Parlement, elle introduira, d'une part, un système de subventions garantissant aux propriétaires des remboursements « pour rénovation » et « pour modernisation thermique » au titre des emprunts contractés en vue de la rénovation d'immeubles et, d'autre part, un dispositif spécial de « remboursements compensatoires » supplémentaires d'emprunts au bénéfice des propriétaires dont les biens ont été soumis aux restrictions imposées par le système de contrôle des loyers prévu par les lois de 1994 et de 2001 entre la date d'entrée en vigueur de la loi de 1994 et la date de prise d'effet de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 avril 2005 (paragraphe 22-26 ci-dessus et *Hutten-Czapska* précité, §§ 136-141).

39. Dans l'arrêt au principal, la Cour a conclu que « la violation du droit de propriété constatée en l'espèce ne [tenait] pas exclusivement à la question du montant des loyers mais résult[ait] 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 fai[sai]t 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 justifi[ait] des subventions de l'Etat pour financer les réparations nécessaires » (*Hutten-Czapska* précité, § 224). L'adoption de l'amendement de décembre 2006, ainsi que la promesse du Gouvernement de présenter rapidement au Parlement son projet de loi portant sur les subventions destinées aux propriétaires (paragraphe 11 et 22 ci-dessus) et son engagement de continuer à améliorer la situation du logement et de garantir aux propriétaires la possibilité de tirer un « profit correct » des loyers, « créant ainsi les conditions leur permettant de percevoir un loyer fixé selon la loi du marché » (point 7 a) de l'accord repris au paragraphe 27 ci-dessus), ont à l'évidence pour objectif de faire disparaître les restrictions figurant dans la loi de 2001 dont il est question dans l'arrêt au principal.

40. En particulier, les nouvelles dispositions introduites par la loi de décembre 2006 précisant les critères d'augmentation des loyers et

permettant aux propriétaires de procéder à des augmentations non seulement pour couvrir les frais d'entretien mais aussi pour obtenir un certain rendement du capital investi et un « profit correct » paraissent lever les obstacles auparavant dressés par la loi et qui empêchaient d'augmenter les loyers au-delà de plafonds légaux rigides fondés uniquement sur le critère des « 3 % de la valeur de reconstruction du logement », sans tenir aucun compte de l'état ou des caractéristiques des biens. Alors que ce critère des « 3 % » demeure l'un des points de référence, il a été reconnu qu'une augmentation en vue de percevoir un « profit correct » constituait un « cas justifié » où un propriétaire pouvait à bon droit procéder à une augmentation de loyer (paragraphe 15-17 ci-dessus). Il faut y voir une amélioration notable par rapport à la situation antérieure décrite dans l'arrêt au principal (*Hutten-Czapska* précité, §§ 71-146).

41. En outre, l'engagement pris par le Gouvernement dans l'accord de « continuer à mettre en œuvre dès que possible toutes les mesures nécessaires quant au droit et à la pratique internes, conformément aux indications que la Cour a données au point 4 du dispositif de l'arrêt au principal » est vérifié par la liste des actions effectives menées par le Gouvernement depuis le prononcé de cet arrêt pour ménager dans l'ordre juridique de la Pologne un « mécanisme qui établisse un juste équilibre entre les intérêts des propriétaires (...) et l'intérêt général de la collectivité » (*Hutten-Czapska* précité, § 239, et paragraphe 32 ci-dessus). Certaines de ces mesures ont trait au développement du logement social (paragraphe 14 ci-dessus). Les nouvelles règles élargissant la portée de la responsabilité civile encourue par les autorités lorsqu'elles manquent à fournir un logement social à un locataire protégé permettent aux propriétaires d'être indemnisés des pertes subies à cette occasion (paragraphe 19-20 ci-dessus). Il est vrai que l'effet des subventions de l'Etat ne sera visible qu'à plus long terme. Cependant, l'association de ces deux mesures est à l'évidence conçue pour supprimer les effets des restrictions antérieures qui continuaient à peser sur la cessation des baux et l'expulsion des locataires (*ibidem*, §§ 76-77, 79 et 87-89).

42. Pour ce qui est de la question du redressement de la violation du droit de propriété dans le chef des autres personnes touchées par le fonctionnement du système de contrôle des loyers, il faut noter que le Gouvernement, ainsi que le confirme sa déclaration, reconnaît son obligation de mettre à la disposition de ces personnes une forme de réparation pour tout dommage subi par elles du fait de la législation litigieuse (point 7 b) de l'accord repris au paragraphe 27 ci-dessus). Le Gouvernement considère que les remboursements prévus dans le projet de loi constitueraient un redressement approprié à cette fin.

La Cour observe que le processus législatif est en cours et que le dispositif spécial offrant des remboursements compensatoires aux personnes touchées par la législation sur le contrôle des loyers ne fait pas partie du

projet de loi mais sera proposé ultérieurement par le Gouvernement (paragraphe 22-26 ci-dessus). Tandis que la proposition du Gouvernement peut à l'évidence passer pour un pas important sur la voie de l'établissement du juste équilibre requis entre les intérêts des propriétaires et l'intérêt général de la collectivité (*Hutten-Czapska* précité, § 239, et paragraphe 32 ci-dessus), il incombera au Comité des Ministres d'apprécier l'impact qu'aura une telle mesure – si elle est adoptée – sur la mise en œuvre de l'arrêt au principal.

43. En vertu de l'article 46 de la Convention, c'est au Comité des Ministres qu'il appartiendra d'évaluer les mesures générales adoptées par l'Etat polonais et leur mise en œuvre pour ce qui est de la surveillance de l'exécution de l'arrêt au principal de la Cour (voir aussi l'article 43 § 3 du règlement de celle-ci).

Toutefois, lorsque la Cour s'acquittera de la tâche qui lui revient de décider s'il y a lieu ou non de rayer l'affaire du rôle en application des articles 37 § 1 b) et 39 de la Convention à la suite d'un règlement amiable entre les parties, elle tiendra compte du fait que le Gouvernement témoigne de la volonté tangible de prendre des mesures destinées à résoudre le problème structurel constaté par elle dans son arrêt au principal et verra dans l'action de redressement d'ores et déjà entreprise ou promise par le Gouvernement un facteur positif pour ce qui est du « respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses Protocoles » (*Broniowski* (règlement amiable) précité, § 42).

Les remarques qui précèdent sont sans préjudice du bien-fondé de toute requête pendante ou future tirant son origine de l'application de textes législatifs existants ou à venir dans ce domaine.

2. Mesures relatives à la requérante

44. Quant à la réparation accordée en l'espèce à la requérante, la Cour note que la somme que le Gouvernement doit verser à M^{me} Hutten-Czapska couvre le dommage matériel subi par elle et les frais et dépens exposés dans le cadre de la procédure de règlement amiable, et qu'il a été fait droit aux autres prétentions de l'intéressée au titre de l'article 41 de la Convention au travers des sommes allouées dans l'arrêt au principal (paragraphe 3 *in fine* ci-dessus).

D. Conclusion

45. Vu ce qui précède et compte tenu tant des mesures générales visant à régler le problème structurel décelé par la Cour dans l'arrêt au principal que des mesures individuelles de redressement destinées à la requérante aux termes de l'accord, la Cour estime que le règlement conclu en l'espèce s'inspire du respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la

Convention et ses Protocoles (articles 37 § 1 *in fine* de la Convention et 62 § 3 du règlement).

46. En conséquence, il y a lieu de rayer l'affaire du rôle.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Prend acte* des termes de l'accord de règlement amiable conclu et des modalités prévues pour assurer le respect des engagements qui y sont énoncés (article 43 § 3 du règlement) ;
2. *Décide* de rayer l'affaire du rôle.

Fait en français et en anglais, puis communiqué par écrit le 28 avril 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'Boyle
Greffier adjoint

Jean-Paul Costa
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 séparée de M. Zagrebelsky, à laquelle se rallie M^{me} Jaeger ;
- opinion concordante de M^{me} Ziemele.

J.-P. C.
M. O. B.

OPINION SÉPARÉE DU JUGE ZAGREBELSKY, À LAQUELLE SE RALLIE LA JUGE JAEGER

Je regrette de ne pouvoir suivre le raisonnement adopté par la majorité de la Grande Chambre.

L'acceptation de l'accord intervenu entre la requérante et le gouvernement ne pose à mon sens aucun problème. La requérante obtient quasiment tout ce qu'elle demandait. Le fait que la Cour ait déjà décidé que, dans la situation de la requérante, il y avait lieu de constater une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 et qu'elle ait amplement exposé son raisonnement à l'appui exclut qu'il y ait un motif de poursuivre la procédure dans l'intérêt du respect des droits de l'homme (article 37 de la Convention). En effet, un arrêt réglant exclusivement la question du montant du dommage matériel, qui seule était restée pendante, ne présenterait aucun intérêt. C'est bien pour cette raison que j'ai voté pour la radiation de l'affaire du rôle à la suite de la conclusion du règlement amiable. A mon sens, la conclusion aurait dû être la même aussi bien dans le cas où, sur le plan des mesures générales, le gouvernement n'aurait rien fait après l'arrêt au principal.

Mais manifestement l'intérêt du présent arrêt et la raison de mon opinion séparée résident ailleurs, comme le long exposé des faits et les arguments de la Cour le démontrent. Il s'agit des mesures prises et des mesures à prendre par l'Etat pour redresser les violations de l'article 1 du Protocole n° 1 qui se sont déjà produites et pour prévenir celles qui pourraient encore se produire à l'avenir. Elles n'ont aucun lien, à ce stade de la procédure, avec la situation de la requérante.

L'attention prêtée par la Cour aux mesures de caractère général est naturellement liée à la nature structurelle de la violation et à la procédure dite de l'arrêt pilote. Cette procédure entraîne la suspension du traitement des requêtes concernant des griefs semblables à ceux dont il s'agit dans l'affaire « pilote ». La suspension se justifie évidemment par la capacité des mesures que le gouvernement doit adopter à résoudre le problème structurel et à redresser les violations qui font l'objet des affaires pendantes. Très justement, selon la logique de l'arrêt pilote, dans l'arrêt *Broniowski c. Pologne* (fond) ([GC], n° 31443/96, § 194, CEDH 2004-V), la Cour avait pris soin de préciser la portée des mesures d'ordre général à prendre, en indiquant que « l'Etat défendeur doit, avant tout, soit supprimer tout obstacle à l'exercice du droit des nombreuses personnes touchées par la situation jugée par elle contraire à la Convention en ce qui concerne le requérant, soit offrir en lieu et place un redressement équivalent ».

La Pologne a refusé le système communiste collectiviste et adopté l'économie de marché, dont le droit à la propriété privée est la condition essentielle. Elle est en train de transformer son système économique. La complexité des problèmes sociaux qui se posent pendant la transition est évidente, de sorte qu'on comprend bien qu'on ne puisse y parvenir du jour au lendemain. La Cour constitutionnelle a déjà maintes fois déclaré contraire à la Constitution le système légal des loyers. L'arrêt au principal de notre Cour est donc tombé sur un terrain favorable aux réformes nécessaires pour renouveler le système polonais en cohérence avec le nouvel ordre politique, social et juridique interne. Il est donc tout à fait naturel qu'un certain nombre de mesures législatives aient été prises et que d'autres figurent dans le programme d'action du gouvernement.

Mais que dire, du point de vue de la Cour, de l'impact des mesures prises et de celles qui sont programmées sur les requêtes pendantes (suspendues) et sur les requêtes analogues qui pourraient être introduites ?

La réponse à mes yeux est claire. La Cour n'est pas compétente (et ne dispose pas des connaissances nécessaires) pour s'exprimer dans l'abstrait et à l'avance sur les conséquences des réformes déjà introduites en Pologne et pour s'engager dans une vague appréciation positive d'une tendance législative dont l'application concrète pourrait être mise en question par de nouveaux requérants. Qu'est-ce, par exemple, que le « profit correct » qu'on trouve mentionné dans les arrêts de la Cour constitutionnelle et dans les déclarations du gouvernement dans le cadre du règlement amiable ? Quelle est sa valeur par rapport aux prétentions qu'un propriétaire polonais pourrait faire valoir devant la Cour et que celle-ci devrait examiner et trancher ? De plus, quelle est la pertinence dans le cadre de la présente procédure judiciaire des promesses du gouvernement de « s'engager à continuer à mettre en œuvre dès que possible (...) » ou de « poursuivre ses efforts (...) » ?

Il s'agit à mon sens d'engagements qui pourraient être pris en considération par le Comité des Ministres dans sa première Résolution intérimaire. Mais la Cour devrait se garder de s'exprimer à cet égard, soit pour une raison de prudence par rapport à des requêtes futures qu'elle pourrait devoir examiner impartialement dans le cadre d'une procédure contradictoire, soit pour ne pas trop troubler l'équilibre prévu dans le système de la Convention entre le rôle de la Cour et celui du Comité des Ministres.

De plus, il ne me paraît pas sans pertinence de rappeler, *mutatis mutandis*, l'attitude de la Cour qui, dans l'arrêt *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Suisse* (n° 32772/02, 4 octobre 2007 – renvoyé devant la Grande Chambre), n'a pas caché une certaine critique envers une décision de clôture d'une procédure de surveillance de l'exécution d'un arrêt de la Cour par le Comité des Ministres sur la seule base de « l'existence d'une voie de demande de révision, sans attendre son résultat ». La différence

entre « possibilité » ou « promesse » et « accomplissement », toujours dans la logique de l'arrêt pilote, devrait à mon avis être prise en compte dans le cadre du critère d'évaluation du règlement amiable adopté par la Cour dans l'arrêt *Broniowski c. Pologne* (règlement amiable) ([GC], n° 31443/96, § 36, CEDH 2005-IX). La Cour a en effet noté que « compte tenu du caractère systémique ou structurel de la défaillance qui se trouve à l'origine du constat de violation dans un arrêt pilote, il est évidemment souhaitable pour le bon fonctionnement du mécanisme de la Convention que redressement individuel et redressement général aillent de pair » (voir également *Wolkenberg et autres c. Pologne* (déc.), n° 50003/99, § 35, 4 décembre 2007).

Or les affaires semblables pendantes, dont le traitement a été suspendu (arrêt au principal, § 247) dans l'attente d'une solution par le biais d'initiatives du gouvernement à la suite de l'arrêt pilote, ne sont en rien touchées par les réformes introduites en Pologne. Je me réfère au fait que les requérants demandent une indemnisation pour une violation dont ils se prétendent victimes.

Dans la présente affaire, la réponse du gouvernement se trouve à la fin du règlement amiable, là où le gouvernement reconnaît « son obligation (...) de mettre à la disposition des autres personnes se trouvant dans une situation comparable une forme de réparation pour tout dommage subi par elles (...) ». Mais le gouvernement y ajoute qu'il « considère que les mesures prévues dans le projet de loi précité sont de nature à offrir la réparation appropriée ». Un projet de loi, donc, que le gouvernement considère d'ores et déjà comme approprié et suffisant. Un projet de loi, faut-il ajouter, dont le contenu pourra changer pendant les travaux du Parlement et que les requérants n'auront pas eu la chance de discuter (encore moins que M^{me} Hutten-Czapska). Il me paraît facile de conclure que pour le moment il n'y a aucune conséquence sur les autres affaires qui dès lors, dix ans après leur introduction devant la Cour, resteront pendantes.

La Cour a adopté la procédure de l'arrêt pilote (avec son corollaire, le règlement amiable individuel, mais aussi « pilote ») dans « le souci de faciliter la suppression rapide et effective d'un dysfonctionnement constaté dans le système national de protection des droits de l'homme. Une fois un tel défaut identifié, il incombe aux autorités nationales, sous le contrôle du Comité des Ministres, de prendre, rétroactivement s'il le faut (...), les mesures de redressement nécessaires conformément au principe de subsidiarité de la Convention, de manière que la Cour n'ait pas à réitérer son constat de violation dans une longue série d'affaires comparables » (*Bronowski c. Pologne* (fond), précité, § 193). Ce dernier objectif n'est manifestement pas atteint. Comme l'arrêt l'a justement souligné au paragraphe 43, quand le traitement des affaires pendantes reprendra, la Cour les examinera au cas par cas, comme d'habitude.

Quant à la « suppression effective du dysfonctionnement constaté » et à la solution du problème concernant les autres requérants, la conséquence que je vois est un affaiblissement – au moins sur le plan des délais – de la protection des droits d'individus qui se sont prévalus du droit d'accès à la Cour (article 34 de la Convention) et corrélativement un avantage injustifié pour le gouvernement défendeur. Ce dernier a eu la chance de voir la Cour adopter la procédure de l'arrêt pilote et suspendre le traitement des autres affaires. Une chance que, sans raison apparente, dans d'autres situations de violation structurelle, d'autres gouvernements n'ont pas eue (voir les arrêts *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, CEDH 2006-V, ou *Driza c. Albanie*, n° 33771/02, 13 novembre 2007).

J'en arrive à quelques considérations en guise de conclusion. Une procédure comme celle qui a conduit la Cour au présent arrêt, et qui a pris l'allure d'une procédure du Comité des Ministres, met en question le rôle et l'autorité de la Cour, sans qu'aucun bénéfice en découle pour les requérants, pour le fonctionnement de la Cour et pour la protection des droits de l'homme en général. L'exécution du dispositif de l'arrêt pilote devra encore attendre nonobstant l'attitude positive du gouvernement défendeur et l'engagement direct de la Cour par le biais des négociations en vue d'un règlement amiable, lequel prétend être à son tour « pilote » et donc « structurel ». La Cour, d'une part, introduit dans le dispositif de l'arrêt pilote l'obligation pour l'Etat de prendre des mesures générales aptes à résoudre le problème structurel et lie son acceptation du règlement amiable à la mise en œuvre desdites mesures et, d'autre part, non sans contradiction, se contente de prendre acte (et d'apprécier) ce qui est seulement le début du chemin à parcourir.

Le présent arrêt pose à mon sens la question de savoir si le fonctionnement du mécanisme de l'arrêt pilote, avec l'ajournement des affaires semblables, s'est révélé cohérent et productif par rapport aux buts poursuivis par la Cour.

OPINION CONCORDANTE DE LA JUGE ZIEMELE

(Traduction)

Avec la majorité, je me suis prononcée pour la radiation de l'affaire du rôle, eu égard au règlement amiable auquel sont parvenues les parties (article 37 § 1 de la Convention). Les hésitations exprimées dans leurs opinions séparées par les juges Zagrebelsky et Jaeger ne sont néanmoins pas négligeables. Elles se rapportent au fondement et au champ de la compétence de la Cour quant à l'appréciation à porter sur les mesures à caractère général « censées résoudre la défaillance générale sous-jacente de l'ordre juridique (...) » (*Broniowski c. Pologne* (règlement amiable) [GC], n° 31443/96, CEDH 2005-IX, § 37) de l'Etat défendeur, lorsqu'on est en présence d'un règlement amiable dans des circonstances comme celles de l'affaire *Hutten-Czapska*.

Pour ce qui est du fondement de la compétence de la Cour, on peut résumer comme suit les arguments que la Cour a employés jusqu'ici pour expliquer sa démarche dans des affaires débouchant sur des arrêts pilotes.

La Cour explique pour commencer que la notion de « respect des droits de l'homme » commande qu'elle examine les affaires sous l'angle des « mesures générales » (*ibid.*, § 36). En second lieu, dans l'affaire *Broniowski*, la Cour, se référant à la Résolution Res (2004) 3 du Comité des Ministres du 12 mai 2004 ainsi qu'à sa Recommandation Rec (2004) 6 du même jour, a souligné qu'en vertu de l'article 46 de la Convention elle peut indiquer le type de mesures que l'Etat pourrait prendre pour mettre un terme à la situation structurelle constatée (*Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, §§ 189-194, CEDH 2004-V). Troisièmement, en élaborant une jurisprudence en la matière, la Cour a déjà érigé une base juridique sur laquelle se fonder pour examiner les affaires révélant un problème structurel.

A mon avis, l'élaboration de la procédure dite de l'arrêt pilote est aussi liée à la notion de pouvoirs implicites pour une juridiction internationale. Les cours internationales, y compris la Cour européenne des droits de l'homme, usent régulièrement de ces pouvoirs. C'est ainsi que la Cour peut recourir à ses pouvoirs implicites pour que l'appréciation de mesures générales devienne partie intégrante d'un règlement amiable, surtout si le respect des droits de l'homme l'exige. En outre, il ne faut pas perdre de vue que des facteurs majeurs tenant au consentement de l'Etat permettent à la Cour d'emprunter cette voie, d'autant qu'elle a été invitée à identifier un problème structurel sous-jacent et ses causes par le biais de la procédure adoptée au sein du Comité des Ministres pour les questions importantes (voir l'article 15 b) et l'article 20 du Statut du Conseil de l'Europe).

Quant au champ de sa compétence, le fait que la Cour soit habilitée à mettre en place des procédures, en particulier dans le cas où les Etats l'y

invitent, n'apporte pas de réponse à la question de l'ampleur et des limites de l'exercice de ce pouvoir. La question à laquelle la Cour internationale de justice s'est trouvée confrontée est intéressante à cet égard : « [l]a véritable question n'est pas de savoir si [la Cour] a tel ou tel pouvoir mais si dans un cas d'espèce l'exercice de ce pouvoir est compatible avec la bonne administration de la justice »¹.

Dans l'affaire *Hutten-Czapska*, comme en témoigne la liste des mesures et des intérêts à prendre en considération (paragraphe 247 de l'arrêt sur le fond), le problème structurel est véritablement un problème de grande échelle qui appelle l'adoption et la mise en œuvre de mesures complexes d'ordre législatif et administratif avec une dimension économique et sociale. Ce genre d'affaires présente des difficultés juridiques et pratiques dont le Comité des Ministres est beaucoup mieux outillé que la Cour pour assurer le suivi, notamment lorsqu'il s'agit de l'application de mesures complexes, à long terme. Un règlement amiable conclu avec un requérant individuel et dans le cadre duquel il y a lieu aussi d'apprécier des mesures à caractère général représente donc une chausse-trappe pour la Cour. D'après moi, la Cour doit se montrer très prudente et fonder son raisonnement sur le point de savoir si pareille approche se concilie avec le principe de la justice individuelle sous-jacent au système de la Convention européenne, avec le principe d'une bonne administration de la justice (des mesures générales que l'Etat viendrait à mettre en œuvre pourraient se révéler plus avantageuses pour les victimes potentielles) et avec les limites qui s'imposent naturellement à l'action d'un organe judiciaire relativement à une liste non exhaustive de suggestions qu'il peut avoir faites après avoir constaté un dysfonctionnement général dans l'ordre juridique d'un Etat défendeur.

1. Opinion dissidente commune aux juges Onyeama, Dillard, Jimenez de Arechaga et Sir Humphrey Waldock, Affaire des essais nucléaires (Australie c. France) Recueil CIJ 1974, § 23.