

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



REPORTS  
OF JUDGMENTS AND DECISIONS

RECUEIL  
DES ARRÊTS ET DÉCISIONS

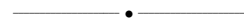
2006-VIII

REGISTRY OF THE COURT    GREFFE DE LA COUR  
COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE  
STRASBOURG

CARL HEYMANNS VERLAG · KÖLN · MÜNCHEN

*Internet address of the Court/Adresse Internet de la Cour*

Web: <http://www.echr.coe.int>



The Publisher/L'éditeur

Carl Heymanns Verlag  
Eine Marke von Wolters Kluwer Deutschland  
Luxemburger Straße 449  
D-50939 Köln

offers special terms to anyone purchasing a complete set  
of the judgments and decisions and also arranges for their distribution,  
in association with the agents for certain countries as listed below/  
offre des conditions spéciales pour tout achat  
d'une collection complète des arrêts et décisions  
et se charge aussi de les diffuser, en collaboration,  
pour certains pays, avec les agents de vente ci-dessous mentionnés.

*Belgium/Belgique*

Etablissements Emile Bruylant  
67, rue de la Régence  
B-1000 Bruxelles

*Luxembourg*

Librairie Promoculture  
14, rue Duscher (place de Paris)  
B.P. 1142  
L-1011 Luxembourg-Gare

*The Netherlands/Pays-Bas*

B.V. Juridische Boekhandel & Antiquariaat A. Jongbloed & Zoon  
Noordeinde 39  
NL-2514 GC La Haye/s-Gravenhage

2009 ISBN: 978-3-452-27229-4  
Printed in Germany

From 1 November 1998, the *Reports of Judgments and Decisions* of the European Court of Human Rights contain a selection of judgments delivered and decisions adopted after the entry into force of Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. All judgments and decisions of the Court (with the exception of decisions taken by committees of three judges pursuant to Article 28 of the Convention), including those not published in this series, are available in the Court's case-law database (HUDOC) which is accessible via the Court's website (<http://www.echr.coe.int>).

### ***Note on citation***

The form of citation for judgments and decisions published in this series from 1 November 1998 follows the pattern: name of case (in italics), application number, paragraph number (for judgments), abbreviation of the European Court of Human Rights (ECHR), year and number of volume.

In the absence of any indication to the contrary the cited text is a judgment on the merits delivered by a Chamber of the Court. Any variation from that is added in brackets after the name of the case: "(dec.)" for a decision on admissibility, "(preliminary objections)" for a judgment concerning only preliminary objections, "(just satisfaction)" for a judgment concerning only just satisfaction, "(revision)" for a judgment concerning revision, "(interpretation)" for a judgment concerning interpretation, "(striking out)" for a judgment striking the case out, or "(friendly settlement)" for a judgment concerning a friendly settlement. "[GC]" is added if the judgment or decision has been given by the Grand Chamber of the Court.

### *Examples*

Judgment on the merits delivered by a Chamber

*Campbell v. Ireland*, no. 45678/98, § 24, ECHR 1999-II

Judgment on the merits delivered by the Grand Chamber

*Campbell v. Ireland* [GC], no. 45678/98, § 24, ECHR 1999-II

Decision on admissibility delivered by a Chamber

*Campbell v. Ireland* (dec.), no. 45678/98, ECHR 1999-II

Decision on admissibility delivered by the Grand Chamber

*Campbell v. Ireland* (dec.) [GC], no. 45678/98, ECHR 1999-II

Judgment on preliminary objections delivered by a Chamber

*Campbell v. Ireland* (preliminary objections), no. 45678/98, § 15, ECHR 1999-II

Judgment on just satisfaction delivered by a Chamber

*Campbell v. Ireland* (just satisfaction), no. 45678/98, § 15, ECHR 1999-II

Judgment on revision delivered by a Chamber

*Campbell v. Ireland* (revision), no. 45678/98, § 15, ECHR 1999-II

Judgment on interpretation delivered by a Chamber

*Campbell v. Ireland* (interpretation), no. 45678/98, § 15, ECHR 1999-II

Judgment striking the case out delivered by a Chamber

*Campbell v. Ireland* (striking out), no. 45678/98, § 15, ECHR 1999-II

Judgment on a friendly settlement delivered by a Chamber

*Campbell v. Ireland* (friendly settlement), no. 45678/98, § 15, ECHR 1999-II

Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1998, le *Recueil des arrêts et décisions* de la Cour européenne des Droits de l'Homme renferme une sélection des arrêts rendus et des décisions adoptées après l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Tous les arrêts et décisions de la Cour (à l'exception des décisions prises par des comités de trois juges en application de l'article 28 de la Convention), y compris ceux et celles non publiés dans la présente série, se trouvent dans la base de données sur la jurisprudence de la Cour (HUDOC), accessible sur le site Internet de la Cour (<http://www.echr.coe.int>).

### ***Note concernant la citation des arrêts et décisions***

Les arrêts et décisions publiés dans la présente série à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1998 sont cités de la manière suivante : nom de l'affaire (en italique), numéro de la requête, numéro du paragraphe (pour les arrêts), sigle de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH), année et numéro du recueil.

Sauf mention particulière, le texte cité est celui d'un arrêt sur le fond rendu par une chambre de la Cour. L'on ajoute après le nom de l'affaire « (déc.) » pour une décision sur la recevabilité, « (exceptions préliminaires) » pour un arrêt ne portant que sur des exceptions préliminaires, « (satisfaction équitable) » pour un arrêt ne portant que sur la satisfaction équitable, « (révision) » pour un arrêt de révision, « (interprétation) » pour un arrêt d'interprétation, « (radiation) » pour un arrêt rayant l'affaire du rôle, « (règlement amiable) » pour un arrêt sur un règlement amiable, et « [GC] » si l'arrêt ou la décision ont été rendus par la Grande Chambre de la Cour.

### *Exemples*

Arrêt rendu par une chambre sur le fond

*Dupont c. France*, n° 45678/98, § 24, CEDH 1999-II

Arrêt rendu par la Grande Chambre sur le fond

*Dupont c. France* [GC], n° 45678/98, § 24, CEDH 1999-II

Décision rendue par une chambre sur la recevabilité

*Dupont c. France* (déc.), n° 45678/98, CEDH 1999-II

Décision rendue par la Grande Chambre sur la recevabilité

*Dupont c. France* (déc.) [GC], n° 45678/98, CEDH 1999-II

Arrêt rendu par une chambre sur des exceptions préliminaires

*Dupont c. France* (exceptions préliminaires), n° 45678/98, § 15, CEDH 1999-II

Arrêt rendu par une chambre sur la satisfaction équitable

*Dupont c. France* (satisfaction équitable), n° 45678/98, § 15, CEDH 1999-II

Arrêt de révision rendu par une chambre

*Dupont c. France* (révision), n° 45678/98, § 15, CEDH 1999-II

Arrêt d'interprétation rendu par une chambre

*Dupont c. France* (interprétation), n° 45678/98, § 15, CEDH 1999-II

Arrêt rendu par une chambre rayant l'affaire du rôle

*Dupont c. France* (radiation), n° 45678/98, § 15, CEDH 1999-II

Arrêt rendu par une chambre sur un règlement amiable

*Dupont c. France* (règlement amiable), n° 45678/98, § 15, CEDH 1999-II

## Contents/Table des matières

	<i>Page</i>
<i>Subject matter/Objet des affaires</i> .....	VII
<i>Lykourazos c. Grèce</i> , n° 33554/03, arrêt du 15 juin 2006 .....	1
<i>Lykourazos v. Greece</i> , no. 33554/03, judgment of 15 June 2006 .....	29
<i>Hutten-Czapska v. Poland</i> [GC], no. 35014/97, judgment of 19 June 2006 .....	57
<i>Hutten-Czapska c. Pologne</i> [GC], n° 35014/97, arrêt du 19 juin 2006 .....	159
<i>Babylonová v. Slovakia</i> , no. 69146/01, judgment of 20 June 2006 ..	267
<i>Babylonová c. Slovaquie</i> , n° 69146/01, arrêt du 20 juin 2006 .....	285
<i>Zarb Adami v. Malta</i> , no. 17209/02, judgment of 20 June 2006 ....	305
<i>Zarb Adami c. Malte</i> , n° 17209/02, arrêt du 20 juin 2006 .....	341
<i>Vayıç v. Turkey</i> , no. 18078/02, judgment of 20 June 2006 (extracts)	379
<i>Vayıç c. Turquie</i> , n° 18078/02, arrêt du 20 juin 2006 (extraits) ...	387
<i>Szabó v. Sweden</i> (dec.), no. 28578/03, 27 June 2006 .....	395
<i>Szabó c. Suède</i> (déc.), n° 28578/03, 27 juin 2006 .....	413



## Subject matter/Objet des affaires

### Article 5

#### Article 5 § 1

Transfer of a sentenced foreign national to his country of origin resulting *de facto* in a longer term of imprisonment

*Szabó v. Sweden* (dec.), p. 395

Transfèrement d'un étranger condamné à son pays d'origine résultant *de facto* en un allongement de la peine d'emprisonnement

*Szabó c. Suède* (déc.), p. 413

### Article 6

#### Article 6 § 1

Effect of accused's absconding on period to be taken into account when assessing length of proceedings

*Vayıç v. Turkey*, p. 379

Effet de la fuite de l'accusé sur la période à prendre en compte pour apprécier la durée de la procédure

*Vayıç c. Turquie*, p. 387

### Article 8

No legal possibility to deregister from the applicant's home address a previous owner unable to establish a new permanent place of residence

*Babylonová v. Slovakia*, p. 267

Impossibilité juridique pour la requérante d'obtenir la radiation de l'inscription à son adresse de l'ancien propriétaire du logement dans l'incapacité d'établir un nouveau domicile permanent

*Babylonová c. Slovaquie*, p. 285

### Article 14 in conjunction with Article 4 § 3 (d)/ Article 14 combiné avec l'article 4 § 3 d)

Discrimination against men due to negligible percentage of women called to serve as jurors

*Zarb Adami v. Malta*, p. 305

Discrimination à l'encontre des hommes résultant du pourcentage négligeable de femmes susceptibles d'accomplir le «service de jury»

*Zarb Adami c. Malte*, p. 341

**Article 46**

Obligation to secure mechanism maintaining fair balance between interests of landlords and of the community

*Hutten-Czapska v. Poland* [GC], p. 57

Obligation de prévoir un mécanisme établissant un juste équilibre entre les intérêts des propriétaires et ceux de la collectivité

*Hutten-Czapska c. Pologne* [GC], p. 159

**Article 1 of Protocol No. 1/Article 1 du Protocole n° 1**

Inability of landlord to recover possession or obtain adequate rent from tenants

*Hutten-Czapska v. Poland* [GC], p. 57

Impossibilité pour un propriétaire de recouvrer la possession de son bien ou de percevoir un loyer adéquat

*Hutten-Czapska c. Pologne* [GC], p. 159

**Article 3 of Protocol No. 1/Article 3 du Protocole n° 1**

Immediate application during current parliamentary term of provision disqualifying those engaging in professional activities from sitting as MPs

*Lykourazos v. Greece*, p. 29

Application immédiate à la législature en cours du texte instaurant une incompatibilité professionnelle des députés

*Lykourazos c. Grèce*, p. 1



LYKOUREZOS c. GRÈCE  
(*Requête n° 33554/03*)

PREMIÈRE SECTION

ARRÊT DU 15 JUIN 2006<sup>1</sup>

---

1. Texte français original.



SOMMAIRE<sup>1</sup>**Application immédiate à la législation en cours du texte instaurant une incompatibilité professionnelle des députés****Article 3 du Protocole n° 1**

*Libre expression de l'opinion du peuple – Choix du corps législatif – Application immédiate à la législation en cours du texte instaurant une incompatibilité professionnelle des députés – Déchéance d'un mandat parlementaire – Principe de la confiance légitime – Absence de motif impérieux pouvant justifier l'application immédiate de l'incompatibilité absolue*

\*  
\*   \*

Le requérant était avocat lorsqu'il fut élu député en avril 2000, pour un mandat de quatre ans. Une révision constitutionnelle adoptée en 2001 instaura une incompatibilité entre le mandat de député et l'exercice de toute profession, sous réserve d'exceptions à adopter par voie législative. A défaut de loi d'application, la règle de l'incompatibilité professionnelle entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003, sans aucune exception. Une électrice forma contre le requérant un recours devant la Cour suprême spéciale, instance judiciaire compétente pour, entre autres, déchoir un député de son mandat en cas d'incompatibilité parlementaire. Le requérant soutint notamment que la règle de l'incompatibilité professionnelle ne pouvait s'appliquer car il avait été élu avant la révision constitutionnelle, et que c'était à titre gracieux qu'il pratiquait ses activités depuis l'entrée en vigueur de l'incompatibilité professionnelle. En juillet 2003, la Cour suprême spéciale fit application du nouvel article de la Constitution et déchu le requérant de son mandat parlementaire.

Article 3 du Protocole n° 1 : le requérant a été élu selon le système électoral et la Constitution en vigueur à l'époque. Ni l'intéressé, en tant que candidat, ni ses électeurs ne pouvaient imaginer que l'élection pourrait être entachée d'un vice et être jugée défectueuse au cours de la législature pour laquelle il avait été élu, en raison d'une incompatibilité découlant de l'exercice parallèle d'une activité professionnelle. L'incompatibilité en cause n'avait pas été annoncée avant les élections et a surpris tant le requérant que ses électeurs au cours du mandat. Or les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 ne seraient qu'illusoire si l'intéressé ou ses électeurs pouvaient à tout moment en être arbitrairement privés. En évaluant l'élection du requérant sous l'angle du nouvel article de la Constitution entré en vigueur en 2003, sans tenir compte du fait que cette élection avait eu lieu en 2000 en toute légalité, le juge interne a déchu l'intéressé de ses fonctions parlementaires et privé les électeurs du candidat qu'ils avaient librement et démocratiquement choisi pour les représenter pendant quatre ans,

---

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

en méconnaissance du principe de la confiance légitime. Le Gouvernement n'a invoqué aucun motif impérieux pour l'ordre démocratique pouvant justifier l'application immédiate de l'incompatibilité absolue.

*Conclusion* : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour alloue des sommes pour dommage matériel et frais et dépens.

### **Jurisprudence citée par la Cour**

*Artico c. Italie*, 13 mai 1980, série A n° 37

*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, série A n° 113

*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I

*Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, CEDH 1999-I

*Chassagnou et autres c. France* [GC], n<sup>os</sup> 25088/94, 28331/95 et 28443/95, CEDH 1999-III

*Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, CEDH 2000-IV

*Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, CEDH 2002-II

*Sadak et autres c. Turquie (n° 2)*, n<sup>os</sup> 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, CEDH 2002-IV

*Melnitchenko c. Ukraine*, n° 17707/02, CEDH 2004-X

*Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [GC], n° 74025/01, CEDH 2005-IX

*Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, CEDH 2006-IV

**En l'affaire Lykourazos c. Grèce,**

La Cour européenne des droits de l'homme (première section),  
siégeant en une chambre composée de :

Loukis Loucaides, *président*,

Christos Rozakis,

Françoise Tulkens,

Elisabeth Steiner,

Khanlar Hajiyev,

Dean Spielmann,

Sverre Erik Jebens, *juges*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 23 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° 33554/03) dirigée contre la République hellénique et dont un ressortissant de cet Etat, M. Alexandros-Léon Lykourazos («le requérant»), a saisi la Cour le 9 octobre 2003 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales («la Convention»).

2. Le requérant a été représenté par M<sup>e</sup> N. Alivizatos, professeur à l'université d'Athènes, ainsi que par M<sup>e</sup> E. Kioussopoulou et M<sup>e</sup> E. Mallios, avocats au barreau d'Athènes. Le gouvernement grec («le Gouvernement») a été représenté par les délégués de son agent, M. S. Spyropoulos, assesseur auprès du Conseil juridique de l'Etat, et M. D. Kalogiros, auditeur auprès du Conseil juridique de l'Etat.

3. Le requérant alléguait qu'en raison d'une révision constitutionnelle instaurant une incompatibilité entre la fonction de député et l'exercice de toute profession, il avait été déchu de son mandat de député au Parlement alors qu'il poursuivait ses activités professionnelles d'avocat à titre gracieux. Il invoquait à ce sujet les articles 3 du Protocole n° 1 et 8 de la Convention.

4. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

5. Le 1<sup>er</sup> novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la première section ainsi remaniée (article 52 § 1).

6. Par une décision du 13 décembre 2005, la chambre a déclaré la requête recevable.

7. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

8. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 16 mars 2006 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM. M. APESSOS, conseiller auprès du Conseil juridique  
de l'Etat, *agent,*

S. SPYROPOULOS, assesseur auprès du Conseil juridique  
de l'Etat,

M<sup>me</sup> S. TREKLI, auditrice auprès du Conseil juridique  
de l'Etat, *conseillers ;*

– *pour le requérant*

M<sup>es</sup> N. ALIVIZATOS, professeur à l'université d'Athènes, *conseil,*

E. MALLIOS, avocat au barreau d'Athènes, *conseiller.*

Le requérant était également présent.

La Cour a entendu en leurs déclarations et en leurs réponses M. Alivizatos et M. Apeossos.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Le requérant est avocat au barreau d'Athènes depuis 1960. Il se porta candidat aux élections législatives du 9 avril 2000, sur la liste présentée par le parti Nea Dimokratia dans la première circonscription d'Athènes. Ayant obtenu 44 387 voix, il fut élu député en vertu de la décision n° 799/2000 du tribunal de grande instance d'Athènes, ce pour un mandat parlementaire de quatre ans.

10. Le 18 février 2003, M<sup>me</sup> Apostolou, une électrice de cette circonscription, forma un recours contre le requérant devant la Cour suprême spéciale, instance judiciaire compétente selon les articles 58 et 100 de la Constitution pour, entre autres, déchoir un député de son mandat en cas d'incompatibilité parlementaire. M<sup>me</sup> Apostolou invoquait notamment l'incompatibilité entre le mandat de député et l'exercice par le requérant de la profession d'avocat. Cette incompatibilité avait été énoncée pour la première fois dans la Constitution lors de la révision constitutionnelle de 2001. En effet, le nouvel article 57 de la Constitution

dispose désormais que les fonctions de député sont incompatibles avec l'exercice de toute profession, tout en prévoyant l'introduction d'exceptions par la voie législative. Toutefois, la loi d'application n'a jamais été promulguée, le projet de loi ayant été rejeté par la Chambre des députés en février 2003, selon les informations fournies par le requérant. Or l'article 115 § 7 de la Constitution révisée indiquait que l'incompatibilité professionnelle en question entrerait en vigueur avec la promulgation de la loi d'application prévue par l'article 57 et, au plus tard, le 1<sup>er</sup> janvier 2003 (paragraphe 16 ci-dessous).

11. L'audience devant la Cour suprême spéciale eut lieu le 7 mai 2003. Devant celle-ci, le requérant alléguait entre autres la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 et soutint que, tant que la loi d'application prévue par l'article 57 de la Constitution n'était pas adoptée, l'incompatibilité professionnelle ne pouvait entrer en vigueur. Il affirma en outre que cette incompatibilité ne pouvait s'appliquer aux députés ayant été élus avant la révision constitutionnelle. Il ajouta, plusieurs documents à l'appui, qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 il avait cessé de percevoir des honoraires et qu'il pratiquait ses activités à titre gracieux, de sorte qu'il ne pouvait être considéré comme exerçant une profession au sens de l'article 57.

12. Le 3 juillet 2003, par l'arrêt n° 11/2003, la Cour suprême spéciale fit droit au recours de M<sup>me</sup> Apostolou et déchu le requérant de son mandat parlementaire. En particulier, la cour refusa de considérer que l'intéressé n'exerçait plus son métier du fait qu'il n'était plus rémunéré pour ses services depuis l'entrée en vigueur de l'incompatibilité professionnelle. Toutefois, trois membres de la cour estimèrent que « la notion d'exercice d'une profession est intimement liée à la perception d'un revenu, notamment par le biais d'une activité systématique et durable, pratiquée dans le but d'assurer la subsistance [de l'individu] ». Sur les autres moyens soulevés par le requérant, la haute juridiction s'exprima notamment en ces termes :

« (...) [C]omme il ressort des articles 115 § 7 et 57 § 1 alinéa 3 de la Constitution, le pouvoir constituant a adopté la règle suivant laquelle la fonction de député est incompatible avec l'exercice de toute profession, ce non seulement dans le but de garantir l'indépendance du député, mais aussi pour que celui-ci puisse exercer ses fonctions dans les meilleures conditions possibles et sans distraction (...). Parallèlement, la Constitution a délégué au législateur de droit commun le pouvoir d'introduire des exceptions à la règle [générale] de l'incompatibilité professionnelle, c'est-à-dire le pouvoir d'énumérer les activités professionnelles qui seraient compatibles avec la fonction de député (...). En outre, [il ressort des mêmes dispositions que] la règle de l'incompatibilité entre la fonction de député et l'exercice de toute profession devait entrer en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2003 (...), même si la loi indiquant les activités professionnelles compatibles avec la fonction de député n'était pas adoptée à cette date (...). La seule conséquence de la non-adoption de cette loi (...) est que l'incompatibilité professionnelle des députés est applicable sans aucune exception à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 (...). Par ailleurs, l'argument invoqué par le requérant dans

[son mémoire], selon lequel l'incompatibilité professionnelle ne serait pas applicable aux députés de la Chambre des députés actuelle, car contraire au principe constitutionnel de la confiance légitime, doit être rejeté comme infondé, dans la mesure surtout où une disposition constitutionnelle ne saurait être écartée au motif qu'elle est contraire à une autre disposition ou un autre principe de la même Constitution. Et cela, en vertu de l'égalité formelle de toutes les dispositions de la Constitution et des principes qui en découlent, qui veut que chaque disposition constitutionnelle s'applique de façon obligatoire à l'égard de la matière spécifique qu'elle régit (...)

13. En juillet 2003, le requérant fut remplacé à la Chambre des députés par la première suppléante sur la liste de son parti pour la première circonscription d'Athènes.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

### A. La Constitution

14. A l'époque des élections législatives du 9 avril 2000, où le requérant s'est porté candidat, l'article 57 § 1 de la Constitution était ainsi libellé :

«Le mandat de député est incompatible avec les activités ou la qualité de membre du conseil d'administration, de gouverneur, de directeur général ou de leurs suppléants, ou d'employé d'une société commerciale ou d'une entreprise jouissant de privilèges particuliers ou d'une subvention de l'Etat ou ayant obtenu une concession de service public.»

15. Le nouvel article 57 de la Constitution révisée dispose :

«1. (...) [alinéa 3] Le mandat de député est aussi incompatible avec l'exercice de toute profession. Une loi indique les activités compatibles avec la fonction de député, ainsi que les règles ayant trait aux questions d'assurance médicale et de retraite, et les modalités de réintégration des députés dans leur profession après la fin de leur mandat parlementaire. (...)

[alinéa 4] La violation des dispositions du présent paragraphe entraîne la révocation du mandat parlementaire et la nullité des contrats ou autres actes qui y sont liés, comme prévu par la loi.

(...)»

16. La disposition transitoire de l'article 115 § 7 de la Constitution est ainsi libellée :

«L'incompatibilité professionnelle prévue à l'avant-dernier alinéa du paragraphe 1 de l'article 57 entre en vigueur avec la promulgation de la loi prévue par la même disposition et, au plus tard, le 1<sup>er</sup> janvier 2003.»

17. En décembre 2005, le gouvernement actuel a annoncé son intention de procéder à une nouvelle révision constitutionnelle. Le 17 janvier 2006, M. Karamanlis, premier ministre actuel, a présenté devant le groupe parlementaire de son parti les grandes lignes de la révision envisagée. Il a déclaré notamment : «l'expérience récente démontre la



nécessité de modifier la disposition constitutionnelle concernant l'incompatibilité professionnelle des députés ; nous proposons la levée de l'interdiction absolue et son remplacement par une incompatibilité partielle.»

## **B. Comptes rendus des séances du Parlement**

18. Durant les séances des 13 et 20 janvier 1998 de la commission parlementaire chargée de préparer la révision constitutionnelle, des députés de l'opposition s'exprimèrent ainsi (extraits) :

M. Souflias :

«Je propose d'ajouter à l'article 57 une disposition qui se lirait comme suit : *les fonctions de député sont incompatibles avec l'exercice de toute activité professionnelle.*»

M. Panagiotopoulos :

«Disposition constitutionnelle : *le député ne peut exercer aucune autre profession.*»

M. Varvitsiotis :

«Je crois que le député ne doit exercer, pendant son mandat, aucune autre activité professionnelle.»

Dans son rapport final du 30 mars 1998, la commission parlementaire susmentionnée proposa la révision de l'article 57 de la Constitution en s'exprimant comme suit :

«Il est proposé, à une large majorité, de réviser l'article 57, afin de redéfinir les œuvres, les attributions et les activités qui sont incompatibles avec la fonction parlementaire, pour tenir compte des données actuelles concernant les fonctions économiques de l'Etat. Il est en outre prévu, en tant que sanction pour le dépassement des dépenses électorales, la déchéance du mandat parlementaire.»

Dans son rapport du 23 octobre 2000, la commission parlementaire chargée de préparer la révision constitutionnelle après les élections du 9 avril 2000 ne fit aucune allusion à l'introduction d'une incompatibilité professionnelle absolue.

19. Lors de la séance du 28 février 2001, M. Yannopoulos, député de la majorité et ancien ministre de la Justice, intervint comme suit (extrait) :

«Quelle sorte de Parlement voulez-vous ? Voulez-vous exclure les scientifiques, les personnalités éminentes ? (...) Cette interdiction n'est prévue par aucun Etat au monde (...) Vous allez vous retrouver au banc des accusés de la Cour européenne des droits de l'homme, car l'interdiction, par la voie législative, d'être élu au Parlement pour des raisons liées à la profession constitue une atteinte aux droits de la personnalité de tout citoyen (...)»

20. Durant la séance du 6 avril 2001, M. Pavlopoulos, député, alors porte-parole de l'opposition et actuellement ministre de l'Intérieur, déclara (extrait) :

« (...) La philosophie initiale sous-tendant la révision de cet article était que le député peut exercer des activités professionnelles, à l'exception de celles interdites par la Constitution ; telle est la logique de la décision [que nous avons adoptée au sein de la commission de révision]. Or à présent, devant l'assemblée plénière de la chambre, vous avancez une logique strictement inverse (...) Soudain, en plein milieu de la procédure, vous introduisez un amendement qui, en réalité, annule complètement le contenu de la révision de l'article 57 (...) Il ne s'agit pas d'une simple modification, mais d'un revirement total de la logique sous-jacente à la révision de l'article 57. »

### III. DROIT COMPARÉ

#### A. Divers types d'incompatibilités

##### 1. *Incompatibilités liées à la séparation des pouvoirs*

21. Plusieurs législations prévoient l'incompatibilité du mandat parlementaire avec l'exercice de hautes fonctions exécutives (chef d'Etat, premier ministre, ministre ou secrétaire d'Etat), ou de hautes fonctions au sein de la magistrature (président ou membre d'une cour constitutionnelle ou suprême, d'un tribunal administratif, du Conseil d'Etat ou d'une autre haute juridiction spécialisée, comme la Cour des comptes). Tel est le cas, par exemple, en Autriche (articles 61, 92 § 2, 122 § 5, 134 § 4, de la Loi constitutionnelle fédérale), en Belgique (article 50 de la Constitution), en Espagne (articles 70 de la Constitution et 6 de la loi organique de 1985 sur le régime électoral général), en Estonie (article 7 de la loi sur le règlement interne du Parlement), en Finlande (article 27 de la Constitution), en France (chapitre IV du code électoral), au Luxembourg (article 54 de la Constitution), dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (article 9 de la loi de 2005 sur le statut des députés), aux Pays-Bas (article 57 § 2 de la Constitution), ou encore au Portugal (articles 5 de la loi électorale pour l'Assemblée de la République et 20 § 1 du statut des députés). Dans certains pays, cependant, les ministres du gouvernement participent aux travaux parlementaires (comme en Espagne, en Pologne ou en Roumanie).

##### 2. *Incompatibilités liées au principe d'indépendance*

22. Certaines incompatibilités avec l'exercice du mandat parlementaire concernent les fonctions qui pourraient porter atteinte à l'indépendance des parlementaires en raison des relations hiérarchiques au sein de l'administration.

23. Les incompatibilités de ce type touchent, dans la plupart des pays, les juges, les magistrats et procureurs, les membres de la police et des forces armées, ainsi que les représentants diplomatiques et consulaires en général. Tel est le cas par exemple en Bosnie-Herzégovine (article 1

§ 8 de la loi électorale), en Espagne (Constitution), en France (chapitre IV du code électorale), en Irlande (article 41 de la loi électorale de 1992), en Italie (articles 7, 8 et 9 de la loi électorale), à Malte (article 54 de la Constitution), au Royaume-Uni (article 1 § 1 de la loi de 1975 sur les motifs d'inéligibilité à la Chambre des communes) ou en Slovaquie (article 77 de la Constitution).

24. Elles concernent en règle générale des fonctionnaires ou contractuels de l'administration de l'Etat ou des organes régionaux, des organismes ou institutions étatiques autonomes tels que la sécurité sociale, ou des entreprises publiques. Tel est le cas par exemple en Allemagne (article 8 de la loi sur les députés du *Bundestag*), en Andorre (article 17 de la loi de 1993 sur le régime électorale et les référendums), en Belgique (loi du 6 août 1931 sur les incompatibilités), en Bulgarie (article 68 de la Constitution), en Espagne (article 157 de la loi organique de 1985), en Estonie (article 63 de la Constitution), en Hongrie (article 9 de la loi de 1990 sur le statut de parlementaire), au Portugal (article 157 de la Constitution), en République tchèque (article 12 a) de la loi sur les conflits d'intérêts), ou encore en Fédération de Russie (article 97 de la Constitution).

25. Les personnes visées par ces incompatibilités doivent dans la plupart des pays démissionner si elles souhaitent se porter candidates (comme en Bosnie-Herzégovine). Dans d'autres pays, elles peuvent simplement demander la suspension de leurs fonctions pendant la durée de leur mandat (comme en Autriche ou en Belgique).

### *3. Incompatibilités liées à l'existence de conflits d'intérêts*

26. Les incompatibilités de cette catégorie touchent en règle générale les directeurs ou responsables d'entreprises, de corporations, d'institutions publiques ou privées ayant des intérêts liés aux activités de l'Etat ou percevant des aides ou subventions de l'Etat. Elles peuvent aussi viser les présidents, directeurs généraux ou membres des conseils d'administration d'entreprises privées de travaux publics, immobilières ou de crédit (sont concernés, parmi beaucoup d'autres pays, la Bulgarie, l'Espagne, la France et l'Italie).

### *4. Incompatibilités découlant des exigences liées à l'exercice d'un mandat à plein temps*

27. Dans certains pays, le parlementaire ne peut pendant son mandat exercer aucune profession, aucun commerce ou travail rémunéré, sauf dans l'enseignement, et uniquement dans des circonstances très exceptionnelles (Espagne, Lituanie, Russie).

## **B. Principes applicables à la profession d'avocat**

28. La plupart des pays ne prévoient pas, dans leur législation constitutionnelle ou ordinaire, d'incompatibilités avec l'exercice libéral de la profession d'avocat (par exemple : Andorre, Autriche, République tchèque, Bosnie-Herzégovine, Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Serbie-Monténégro, République slovaque, Suède, Suisse).

29. Cependant, l'exercice de la profession d'avocat par un parlementaire peut être soumis à des limitations ou conditions fondées sur des exigences d'indépendance, d'éthique professionnelle et de disponibilité. C'est ainsi qu'en Allemagne, malgré l'absence d'interdiction légale en la matière, la Cour fédérale de justice a indiqué, par un arrêt du 26 juin 1978, que le calendrier des réunions du *Bundestag* permettait à un député d'exercer le métier d'avocat, sous réserve des interdictions relatives aux conflits d'intérêts prévues par la loi ordinaire et le code de déontologie professionnelle des avocats.

30. Précisément, cette notion de conflit d'intérêts est présente dans des dispositions légales de plusieurs pays. Ainsi, en France, l'article 149 du code électoral interdit à tout avocat inscrit au barreau et investi d'un mandat de député d'accomplir, directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un associé ou d'un collaborateur (sauf devant la Haute Cour de justice ou la Cour de justice de la République), aucun acte de sa profession dans les affaires pénales concernant certains crimes ou délits contre l'Etat, dans le domaine financier ou en matière de presse, ou de plaider au civil pour le compte de sociétés recevant des subventions de l'Etat, de sociétés financières ou faisant appel à l'épargne, de sociétés de travaux publics, de construction ou de promotion immobilière, ou contre l'Etat, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics.

31. Des dispositions similaires se trouvent dans les législations d'autres pays continentaux, comme l'Italie (article 10 de la loi électorale), le Portugal (article 21 du statut des députés de l'Assemblée de la République), la Roumanie (article 82 de la loi 161/2003 concernant les mesures de transparence dans l'exercice de la fonction publique, titre IV sur les parlementaires, tel que modifié par la loi sur le statut des avocats), ou la Turquie (article 3 de la loi n° 3069 (1984) sur les incompatibilités professionnelles des membres de la Grande Assemblée nationale).

32. Dans les pays de *common law*, ce sont les codes d'éthique des membres du Parlement qui garantissent l'indépendance des parlementaires face à d'éventuels conflits d'intérêts, moyennant des mesures de type administratif et procédural. Au Royaume-Uni, les parlementaires doivent déclarer tout travail ou emploi rémunéré et faire enregistrer cette déclaration dans le registre des intérêts des parlementaires. Le défaut

d'enregistrement peut entraîner des sanctions (code de conduite à l'intention des parlementaires et guide sur les règles de conduite à l'intention des parlementaires). Des dispositions similaires existent en Irlande (articles 5, 6 et 7 de la loi de 1995 sur la déontologie dans la fonction publique) ainsi qu'à Malte (article 5 du code de déontologie des membres de la Chambre des représentants, qui date de 1995).

33. Ces procédures de déclaration et d'enregistrement des biens et intérêts financiers des parlementaires ont également été adoptées par certains pays continentaux. Ainsi, l'Italie, dans le règlement de la Chambre des députés, prévoit un tel système aux fins de la détermination des cas d'incompatibilité : dans un délai de trente jours à compter de la première réunion de la Chambre, chaque député doit déposer auprès du président une déclaration concernant les fonctions exercées à la date de la candidature, ainsi que celles qu'il continue à exercer en tant qu'entrepreneur ou professionnel. En Suisse, les députés ont aussi l'obligation de signaler lors de leur prise de fonctions leurs intérêts financiers ainsi que toute activité professionnelle exercée (article 11 de la loi de 2002 sur l'Assemblée fédérale).

34. A ces limitations et restrictions, fondées sur la notion d'indépendance et de conflit d'intérêts, s'en ajoutent d'autres de nature plus pratique. Certains règlements concernant le statut des parlementaires exigent que ceux-ci fassent primer leur travail au Parlement sur tout autre travail, rémunéré ou non, de caractère privé. En Finlande, le Parlement peut prononcer, par un vote des deux tiers, la déchéance du mandat de parlementaire, à titre permanent ou pour une durée déterminée, si l'intéressé néglige son mandat de manière notable et répétée. Dans la pratique, cette obligation se traduit par une réduction significative ou un abandon de l'exercice de la profession (par exemple en Suède).

35. En Espagne, c'est précisément l'obligation d'exercer un mandat parlementaire à plein temps qui entraîne des incompatibilités professionnelles très strictes (article 157 de la loi organique de 1985 sur le régime électoral général), le mandat de parlementaire étant incompatible avec l'exercice direct, ou par l'intermédiaire d'un suppléant, de toute autre profession ou activité, privée ou publique, rétribuée sous forme de traitements, salaires, droits, honoraires ou autres (sauf pour les activités à caractère extraordinaire des professeurs d'université). Cependant, l'article 159 § 3 de la loi organique de 1985 prévoit la possibilité pour l'intéressé de demander, auprès de la commission des incompatibilités de la chambre dont il s'agit, l'autorisation d'exercer des activités privées qui ne concernent pas des organes ou des services publics, des sociétés publiques ou financées par des fonds publics, ni des entités financières de crédit ou d'assurance.

36. Des commissions parlementaires existent dans plusieurs pays. Elles peuvent autoriser l'exercice de professions – y compris dans le service public – autrement considérées comme incompatibles avec le mandat parlementaire (voir article 6a 1) et 2) de la loi autrichienne sur les incompatibilités). Dans certains cas, ces activités doivent être pratiquées sans rétribution.

37. L'interdiction générale d'exercer toute profession, tout commerce ou emploi rémunéré, similaire à celle prévue dans les législations grecque ou espagnole, existe aussi sous une forme plus ou moins stricte dans d'autres pays, notamment d'Europe centrale et orientale, comme la Lituanie (article 6 de la Constitution), «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (article 9 de la loi sur le statut des députés), la Fédération de Russie (article 97 de la Constitution) ou la Moldova (article 70 de la Constitution). Mais, comme en Espagne, des exceptions existent pour l'enseignement, la recherche scientifique et les activités créatives.

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1

38. Le requérant se plaint que la déchéance de son mandat parlementaire, proclamée par la Cour suprême spéciale en vertu du nouvel article 57 de la Constitution, a porté atteinte à son droit d'être élu au Parlement national et a privé ses électeurs d'un élu de leur choix avant la fin du mandat. Il invoque l'article 3 du Protocole n° 1, qui se lit comme suit :

«Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.»

#### **A. Arguments des parties**

##### *1. Le requérant*

39. Le requérant souligne tout d'abord que la présente affaire ne porte pas sur un conflit entre la Constitution grecque en tant que telle et la Convention, mais sur la façon dont la Cour suprême spéciale a en l'espèce interprété et appliqué le nouvel article 57 de la Constitution. Il se plaint notamment que l'incompatibilité incriminée a été interprétée par la Cour suprême spéciale de la manière la plus extensive, au mépris des intentions du législateur, constitutionnel et ordinaire, qui avait clairement pris position, aussi bien en 2001 qu'en 2003, en faveur d'une incompatibilité professionnelle relative. Sur ce point, le requérant relève

qu'en février 2003 le projet de loi d'application du nouvel article 57 – projet qui prévoyait une incompatibilité professionnelle absolue – a été rejeté par la Chambre des députés. Selon lui, il s'agit d'un fait sans précédent dans les annales parlementaires de la Grèce, compte tenu notamment de la circonstance que le parti gouvernemental contrôlait à l'époque la majorité absolue des sièges au Parlement. L'intéressé considère que, puisque la chambre qui a écarté ce projet de loi est la même que celle qui, deux ans auparavant, avait adopté le nouvel article 57, le vrai sens de la révision de cet article était donc l'adoption d'une incompatibilité professionnelle relative dont les limites exactes seraient circonscrites par le législateur ordinaire.

40. Le requérant précise qu'il ne conteste ni la sagesse ni l'opportunité des incompatibilités parlementaires en général. A cet égard, il admet que la règle selon laquelle un agent de l'Etat, un fonctionnaire ou un cadre d'une entreprise publique ne peuvent pas en même temps être membres du Parlement national découle du principe de la séparation des pouvoirs, voire du fondement même du régime parlementaire ; en revanche, l'extension de cette règle à une personne n'ayant aucun lien avec l'Etat, par exemple un avocat, un médecin ou un ingénieur, ne lui semble pas être justifiée par le même principe.

41. Le requérant admet par ailleurs que dans une démocratie les représentants du peuple doivent être indépendants vis-à-vis des pouvoirs « occultes », économiques ou autres ; de surcroît, libres de toute contrainte financière, ils doivent être en mesure de se consacrer pleinement à l'exercice de leurs fonctions parlementaires. Nul ne saurait s'élever sérieusement contre cette double finalité, dont la poursuite relève incontestablement de la marge d'appréciation des Etats contractants. Toutefois, il estime que les moyens utilisés pour atteindre le but visé ont dépassé le seuil tolérable dans une société démocratique. Sans précédent dans les Etats signataires de la Convention, voire dans le monde entier, l'incompatibilité professionnelle absolue n'est pas, aux yeux du requérant, une simple restriction au droit d'être élu député ; elle a selon lui un effet dissuasif d'une telle force qu'elle aboutit à priver purement et simplement de l'exercice de ce droit une large catégorie de citoyens.

42. D'après le requérant, cette interdiction est d'autant plus intolérable que le but poursuivi par le nouvel article 57 pouvait être atteint par des moyens beaucoup moins restrictifs : comme le démontre l'expérience législative et constitutionnelle d'autres Etats, l'indépendance des parlementaires à l'égard des intérêts économiques peut être assurée par des moyens plus rationnels et surtout plus proportionnels, tels que l'obligation imposée au Royaume-Uni à tout député qui est avocat ou médecin de profession d'inscrire formellement ses clients sur le registre du Parlement, ou les incompatibilités professionnelles relatives qui sont prévues pour les députés et sénateurs en

France. A la connaissance du requérant, dans ces pays et dans les autres Etats dont l'ordre juridique prévoit des incompatibilités parlementaires analogues, il n'existe pas d'interdictions absolues qui soient comparables par leur nature ou leur degré à celles que le nouvel article 57 de la Constitution a introduites en Grèce.

43. Se référant en outre à l'historique concernant l'adoption de l'incompatibilité professionnelle, le requérant affirme que celle-ci n'a pas été le fruit d'un débat approfondi, mais d'une initiative soudaine et mal préparée qui a pris de court la chambre de révision et ses membres, toutes tendances politiques confondues. Selon lui, il ressort d'une simple lecture des travaux officiels que l'incompatibilité en question a été proposée pour la première fois en janvier 2001 par le gouvernement de l'époque, à la surprise générale. Au cours du bref débat ayant précédé l'adoption de l'incompatibilité en question, de nombreuses voix se sont élevées contre celle-ci. Il est donc clair qu'à l'époque de son élection pour un mandat parlementaire de quatre ans, ni le requérant ni ses électeurs n'étaient en mesure de prévoir que le premier perdrait son mandat avant la fin de la législature pour laquelle il s'était porté candidat. En décidant que l'incompatibilité en cause visait également les députés élus avant son adoption, la Cour suprême spéciale a dès lors porté atteinte au principe de la confiance légitime, à l'égard non seulement du requérant mais aussi de ceux qui avaient souverainement voté pour lui.

## *2. Le Gouvernement*

44. Le Gouvernement se réfère à la jurisprudence des organes de la Convention pour rappeler que l'article 3 du Protocole n° 1 implique des droits subjectifs : le droit de vote et celui de se porter candidat à des élections. Pour importants qu'ils soient, ces droits ne sont pas cependant absolus. Comme l'article 3 du Protocole n° 1 les reconnaît sans les énoncer en termes exprès ni moins encore les définir, il y a place pour des «limitations implicites». Le Gouvernement souligne également que les Etats disposent d'une grande latitude pour établir, dans leur ordre constitutionnel, des règles relatives au statut de parlementaire, dont les critères d'inéligibilité.

45. S'agissant des faits de l'espèce, le Gouvernement confirme que l'incompatibilité professionnelle a été instaurée lors de la révision constitutionnelle d'avril 2001 et énoncée dans le nouvel article 57 de la Constitution ; il précise toutefois qu'elle avait été proposée dès janvier 1998 par la Chambre des députés de l'époque. Il ajoute que, selon l'article 115 § 7 de la Constitution, l'incompatibilité devait entrer en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Aux yeux du Gouvernement, il est donc indéniable qu'elle s'appliquait aussi aux députés en exercice à cette date, même si la loi d'application du nouvel article 57 de la



Constitution n'avait pas encore été adoptée. Le requérant, éminent avocat, était en mesure de savoir que la poursuite de ses activités professionnelles après le 1<sup>er</sup> janvier 2003, même sans rémunération, entraînerait la déchéance de son mandat parlementaire.

46. De l'avis du Gouvernement, le but principal de l'incompatibilité professionnelle en question est de permettre aux députés de se consacrer entièrement à l'exercice de leurs fonctions parlementaires, sans se livrer à d'autres activités. Par ailleurs, l'autorité et l'indépendance des députés s'en trouvent renforcées et ces derniers sont désormais à l'abri de toute pression pouvant émaner de leur clientèle privée. Sur ce point, le Gouvernement souligne que le risque d'influence illicite exercée sur un député au travers de ses activités professionnelles s'accroît lorsque l'intéressé n'est pas rémunéré pour ces activités, car le client-électeur se sent obligé de remercier le député en votant pour lui à l'occasion des élections suivantes. Enfin, vu le prestige dont jouit un député dans la société, l'introduction de cette incompatibilité vise également à protéger les autres professionnels non députés de la concurrence illicite avec leurs confrères députés.

47. Le Gouvernement affirme en outre que le fait que le législateur ait voulu étendre cette incompatibilité aux députés élus avant la révision constitutionnelle n'est ni étonnant ni arbitraire, compte tenu du risque d'une influence illicite sur le corps électoral en vue des élections futures et du besoin immédiat de renforcer l'autorité et l'indépendance des députés en exercice. Le Gouvernement ajoute qu'entre la révision constitutionnelle d'avril 2001 instaurant l'incompatibilité et l'entrée en vigueur de celle-ci en janvier 2003, les députés en exercice ont disposé d'environ vingt et un mois pour apprécier la situation et choisir entre leur profession et la fonction de député.

48. Enfin, le Gouvernement se réfère en détail à la rémunération des députés et affirme que le législateur a fait en sorte que ceux-ci puissent exercer leurs fonctions dans des conditions financières optimales et bénéficier, après la fin de leur mandat, de nombreux privilèges en matière de droits de pension; il estime que de cette façon l'incompatibilité professionnelle n'empêche pas les citoyens de se porter candidats aux élections législatives, quelle que soit leur situation financière. Pour preuve, le Gouvernement note qu'à l'exception du requérant et d'un autre député, les autres parlementaires de la législature 2000-2004 ont choisi d'exercer leur fonction de député et qu'aux élections législatives de mars 2004 l'application de l'incompatibilité n'a pas empêché des citoyens de se porter candidats. Sur ce point, le Gouvernement souligne que le droit ne peut tenir compte de chaque cas individuel mais doit représenter une norme générale.

49. Le Gouvernement conclut que l'incompatibilité professionnelle instaurée par le nouvel article 57 de la Constitution et la manière dont

elle a été interprétée par la Cour suprême spéciale en l'espèce n'ont pas porté atteinte aux droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1.

## B. Appréciation de la Cour

50. L'article 3 du Protocole n° 1 paraît à première vue différent des autres dispositions de la Convention et de ses Protocoles garantissant des droits car il énonce l'obligation pour les Hautes Parties contractantes d'organiser des élections dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple et non un droit ou une liberté en particulier. Toutefois, eu égard aux travaux préparatoires de l'article 3 du Protocole n° 1 et à l'interprétation qui est donnée de cette clause dans le cadre de la Convention dans son ensemble, la Cour a établi que cet article garantit des droits subjectifs, dont le droit de vote et celui de se porter candidat à des élections (voir, parmi beaucoup d'autres, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, §§ 46-51, série A n° 113 ; *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [GC], n° 74025/01, §§ 56-57, CEDH 2005-IX, et, plus récemment, *Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, § 102, CEDH 2006-IV). Par ailleurs, la Cour a jugé que cette disposition garantit le droit de tout individu de se porter candidat aux élections et, une fois élu, d'exercer son mandat (*Sadak et autres c. Turquie (n° 2)*, nos 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, § 33, CEDH 2002-IV).

51. Les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 sont cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par la prééminence du droit. Néanmoins, ces droits ne sont pas absolus. Il y a place pour des « limitations implicites », et les Etats contractants doivent se voir accorder une marge d'appréciation en la matière. La Cour réaffirme que la marge d'appréciation en ce domaine est large (*Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 63, CEDH 1999-I ; *Labita c. Italie* [GC], n° 26772/95, § 201, CEDH 2000-IV ; *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 33, CEDH 2002-II). Il existe de nombreuses manières d'organiser et de faire fonctionner les systèmes électoraux et une multitude de différences au sein de l'Europe notamment dans l'évolution historique, la diversité culturelle et la pensée politique, qu'il incombe à chaque Etat contractant d'incorporer dans sa propre vision de la démocratie (*Hirst (n° 2)*, arrêt précité, § 61).

52. Cependant, il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences de l'article 3 du Protocole n° 1 ; il lui faut s'assurer que les conditions auxquelles sont subordonnés les droits de vote ou de se porter candidat à des élections ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, que ces conditions poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés (*Mathieu-Mohin et*

*Clerfayt*, arrêt précité, § 52). En particulier, aucune des conditions imposées le cas échéant ne doit entraver la libre expression du peuple sur le choix du corps législatif – autrement dit, elles doivent refléter, ou ne pas contrecarrer, le souci de maintenir l'intégrité et l'effectivité d'une procédure électorale visant à déterminer la volonté du peuple par l'intermédiaire du suffrage universel (*Hirst (n° 2)*, arrêt précité, § 62). De même, une fois le choix du peuple librement et démocratiquement exprimé, aucune modification ultérieure dans l'organisation du système électoral ne saurait remettre en cause ce choix, sauf en présence de motifs impérieux pour l'ordre démocratique.

53. En l'occurrence, le requérant invite la Cour à sanctionner le caractère absolu de l'incompatibilité professionnelle en question, et notamment l'interprétation extensive qui en a été faite par la Cour suprême spéciale, en l'absence de la loi d'application prévue par la Constitution. Cependant, aussi intéressants que puissent être ces aspects de la présente affaire, la Cour n'a pas à exprimer son point de vue sur l'interdiction générale d'exercer toute profession ; elle se borne à observer que cette interdiction générale, prévue par le nouvel article 57 de la Constitution, établit une incompatibilité que l'on rencontre rarement au sein des autres Etats européens (paragraphes 21-37 ci-dessus).

54. Cela dit, la Cour ne saurait négliger le fait que le requérant a été élu dans des conditions ne prêtant pas à critique, à savoir selon le système électoral et la Constitution en vigueur à l'époque. Ni l'intéressé, en tant que candidat, ni ses électeurs ne pouvaient imaginer que l'élection du premier pourrait être entachée d'un vice et être jugée défectueuse au cours de la législature pour laquelle il avait été élu, en raison d'une incompatibilité découlant de l'exercice parallèle d'une activité professionnelle.

55. La Cour n'est pas convaincue par l'argument du Gouvernement selon lequel l'incompatibilité incriminée aurait été annoncée bien avant les élections du 9 avril 2000. L'opinion de trois députés de l'opposition, qui se sont exprimés en faveur de l'incompatibilité absolue en janvier 1998, ne suffit pas, aux yeux de la Cour, pour conclure que les candidats aux élections du 9 avril 2000 et le corps électoral en avaient été avertis. Au demeurant, ni le rapport de la commission parlementaire du 30 mars 1998 ni encore moins celui du 23 octobre 2000 ne faisaient état de l'introduction d'une incompatibilité professionnelle absolue (paragraphe 18 ci-dessus). En définitive, la Cour estime que l'incompatibilité professionnelle en question a surpris tant le requérant que ses électeurs au cours dudit mandat.

56. Sur ce point, la Cour réaffirme que l'objet et le but de la Convention appellent à interpréter et à appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les exigences non pas théoriques ou illusoire, mais

concrètes et effectives (voir par exemple les arrêts *Artico c. Italie* du 13 mai 1980, § 33, série A n° 37 ; *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie* du 30 janvier 1998, § 33, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, et *Chassagnou et autres c. France* [GC], n<sup>os</sup> 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 100, CEDH 1999-III). Or les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1, droits inhérents à la notion de régime véritablement démocratique, ne seraient qu'illusoire si l'intéressé ou ses électeurs pouvaient à tout moment en être arbitrairement privés (voir, *mutatis mutandis*, *Melnitchenko c. Ukraine*, n° 17707/02, § 59, CEDH 2004-X).

57. Dans ces conditions, la Cour conclut qu'en évaluant l'élection du requérant sous l'angle du nouvel article 57 de la Constitution sans tenir compte de la circonstance que cette élection avait eu lieu en 2000 dans une parfaite légalité, la Cour suprême spéciale a déchu l'intéressé de ses fonctions parlementaires et privé les électeurs du candidat qu'ils avaient librement et démocratiquement choisi pour les représenter pendant quatre ans au Parlement, en méconnaissance du principe de la confiance légitime. Sur ce point, la Cour constate que le Gouvernement n'a invoqué aucun motif impérieux pour l'ordre démocratique pouvant justifier l'application immédiate de l'incompatibilité absolue. Cette situation porte donc atteinte à la substance même des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1.

58. Partant, il y a eu violation de cette disposition.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

59. Le requérant rappelle qu'il est avocat depuis l'âge de vingt-six ans et qu'il a été élu député pour la première fois à l'âge de soixante-six ans, alors qu'il était à l'apogée de sa carrière. Pour lui, la politique était donc le complément d'une carrière professionnelle réussie ; elle n'était pas le centre de sa vie ni la fin de sa carrière d'avocat. Toutefois, obligé de renoncer à ses fonctions parlementaires pour pouvoir poursuivre son activité professionnelle – domaine privilégié pour le développement de la personnalité, des talents et des aptitudes de tout individu –, il a subi une ingérence injustifiable dans sa vie privée et professionnelle. Il invoque l'article 8 de la Convention, qui se lit comme suit :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

60. La Cour souligne que, dans sa décision sur la recevabilité de la requête, elle a joint au fond les exceptions du Gouvernement relatives à l'applicabilité de l'article 8 de la Convention et à la qualité de victime du requérant dans le cadre du grief tiré de cette disposition. Toutefois, eu égard au constat de violation de l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour n'estime pas nécessaire de se placer de surcroît sur le terrain de l'article 8. Cette conclusion la dispense de se prononcer sur les exceptions préliminaires soulevées par le Gouvernement.

### III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

61. 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. Dommage

62. Au titre de la satisfaction équitable, le requérant réclame les indemnités parlementaires qu'il aurait perçues s'il n'avait pas été déchu de son mandat parlementaire, à savoir une somme globale de 51 148,78 euros (EUR).

63. Le Gouvernement admet que si le requérant n'avait pas été déchu de son mandat parlementaire il aurait touché la somme demandée. Cependant, il note que le requérant a pu reprendre à temps complet et sans aucune restriction sa profession d'avocat et compenser ainsi la perte de ses indemnités parlementaires par les honoraires qu'il a pu toucher. Sur ce point, le Gouvernement souligne que le requérant est un avocat réputé possédant une clientèle importante et aisée.

64. La Cour remarque qu'il n'est pas contesté que, si la déchéance du mandat parlementaire n'avait pas été prononcée à l'encontre du requérant, celui-ci aurait perçu, entre la date de la mesure litigieuse et la fin de la législature pour laquelle il avait été élu, la somme revendiquée. Toutefois, la Cour note également que l'intéressé n'est pas demeuré inactif pendant cette période ; bien au contraire, il a pu retourner à ses activités professionnelles et toucher les honoraires y afférents. En outre, le requérant n'a pas démontré que le montant des honoraires en question était inférieur à celui des indemnités parlementaires qu'il a effectivement perdues pendant la période en cause (voir, *mutatis mutandis*, *Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, § 67, CEDH 2000-IV). Tenant compte des incertitudes inhérentes à toute tentative d'estimation des pertes réelles

subies par le requérant, et statuant en équité, la Cour décide de lui allouer 20 000 EUR de ce chef, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

### **B. Frais et dépens**

65. Le requérant réclame 20 000 EUR au titre des frais et dépens encourus devant les juridictions internes et la Cour. A cet égard, il soumet deux factures établies par son avocat, d'un montant total de 14 000 EUR.

66. Le Gouvernement affirme que la somme accordée au requérant à ce titre ne saurait dépasser 10 000 EUR.

67. Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'allocation de frais et dépens au titre de l'article 41 présuppose que se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et, de plus, le caractère raisonnable de leur taux (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 2000-XI).

68. En l'espèce, compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour juge raisonnable d'allouer au requérant 14 000 EUR pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt.

### **C. Intérêts moratoires**

69. 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. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 ;
2. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il n'est pas nécessaire de se placer de surcroît sur le terrain de l'article 8 de la Convention ;
3. *Dit*, à l'unanimité,
  - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 20 000 EUR (vingt mille euros) pour dommage matériel et 14 000 EUR (quatorze mille euros) pour frais et dépens, plus 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 à

celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

4. *Rejet*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 15 juin 2006, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen  
Greffier

Loukis Loucaides  
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 en partie concordante du juge Loucaides ;
- opinion en partie dissidente du juge Spielmann, à laquelle se rallie la juge Tulkens.

L.L.  
S.N.

## OPINION EN PARTIE CONCORDANTE DU JUGE LOUCAIDES

(Traduction)

Je souscris entièrement à la conclusion de la majorité selon laquelle il y a eu en l'espèce violation de l'article 3 du Protocole n° 1, ainsi qu'aux motifs indiqués dans l'arrêt. A ceux-ci j'aimerais toutefois en ajouter d'autres.

La décision de la Cour suprême spéciale ayant mis un terme au mandat de député du requérant a mis en échec la volonté du peuple d'être représenté par l'intéressé, méconnaissant ainsi les exigences de la démocratie, les attentes légitimes tant des électeurs que du requérant et, partant, les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1. J'ajouterais que l'arrêt en question, bien qu'il se présente comme une application de l'article 57 de la Constitution, n'avait pas une base légale suffisante. L'application dudit article était en effet à l'évidence erronée, car il apparaît clairement du libellé de celui-ci qu'il était censé s'appliquer uniquement aux parlementaires élus après son entrée en vigueur et non à ceux déjà en place. Il n'était donc pas applicable aux parlementaires comme le requérant, qui avait été élu un an avant son introduction. Cela ressort clairement du fait que le texte en cause donne aux parlementaires concernés un délai de huit jours après leur élection pour choisir entre leur mandat parlementaire et leur activité professionnelle :

«Les députés concernés par les dispositions du premier alinéa du paragraphe précédent doivent, *dans les huit jours à partir de la date à laquelle leur élection est devenue définitive*, choisir moyennant une déclaration entre le mandat parlementaire et les activités professionnelles susmentionnées. S'ils omettent de déposer cette déclaration dans les délais, ils sont d'office déchus de leur fonction de député.» (c'est moi qui souligne)

De surcroît, j'estime que la nature absolue de la règle d'incompatibilité contenue dans ledit article s'analyse en une restriction aux droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 qui est disproportionnée au but légitime poursuivi et qui n'est donc pas nécessaire dans une société démocratique. Les éléments ci-après me paraissent pertinents à cet égard.

Le but principal poursuivi par la règle est, selon le Gouvernement, de permettre aux députés de se consacrer entièrement à l'exercice de leurs fonctions parlementaires, sans se livrer à d'autres activités. L'autorité et l'indépendance des députés s'en trouveraient renforcées et les intéressés seraient ainsi à l'abri de toute pression pouvant émaner de leur clientèle privée. Or il ne semble pas y avoir eu avant l'introduction de la règle la moindre étude sérieuse des avantages et inconvénients d'une restriction aussi drastique ; en particulier, il n'y a pas eu examen de la question de



savoir si le but poursuivi ne pouvait pas être atteint par l'adoption d'une règle moins absolue et moins restrictive que celle adoptée. Il importe à cet égard de souligner que, suivant la disposition constitutionnelle ayant introduit la règle, une loi devait indiquer les activités compatibles avec la fonction de député. Pareille loi n'a toutefois jamais vu le jour, et la question a ainsi été laissée en suspens, alors que le législateur avait manifesté au travers de ladite disposition son intention de nuancer la règle d'incompatibilité.

Je souscris à l'avis du requérant selon lequel la nature absolue de la règle litigieuse produit un effet dissuasif sur une large catégorie de citoyens qui seraient prêts à envisager une candidature aux élections, et spécialement, d'après moi, ceux qui réussissent sur le plan professionnel, dont on peut penser qu'il s'agit de personnes compétentes et efficaces. Ainsi, non seulement la règle incriminée constitue un obstacle à l'exercice par ces personnes de leurs droits découlant de l'article 3 du Protocole n° 1, mais elle prive les électeurs de la possibilité d'être représentés par elles. Il en résulte une atteinte aux droits consacrés par ladite clause. Je trouve aussi très pertinent l'argument suivant lequel un objectif analogue à celui poursuivi par la règle litigieuse a pu être atteint dans d'autres Etats, comme le Royaume-Uni et la France, par des moyens beaucoup moins restrictifs.

Le fait de rendre les parlementaires entièrement dépendants pour leur subsistance de l'indemnité qu'ils perçoivent en leur qualité de représentants du peuple est de nature, selon moi, à affecter leur indépendance et à les exposer à des pressions ou influences indues ou abusives de la part des électeurs. Il risque également de les transformer en professionnels de la politique, contraints jusqu'à la fin de leur vie de solliciter le renouvellement de leur mandat en usant de tous les moyens pour conserver leur gagne-pain.

Dans ces conditions, j'estime que l'absence d'une base légale suffisante et le caractère absolu de la règle d'incompatibilité litigieuse telle qu'elle a été appliquée en l'espèce constituent des raisons supplémentaires de conclure à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1.

## OPINION EN PARTIE DISSIDENTE DU JUGE SPIELMANN, À LAQUELLE SE RALLIE LA JUGE TULKENS

1. Il est rappelé que le requérant a allégué que, du fait d'avoir été obligé de se démettre de ses fonctions parlementaires pour pouvoir poursuivre son activité professionnelle – domaine privilégié pour le développement de la personnalité, des talents et des aptitudes de tout individu –, il a subi une ingérence injustifiable dans sa vie privée qui s'étend à la vie professionnelle. En outre, selon lui, à partir de l'entrée en vigueur de l'incompatibilité en question, ses revenus d'avocat ont purement et simplement cessé et dès lors il a lourdement pâti de l'application du nouvel article 57 de la Constitution. Le requérant a ainsi conclu à l'applicabilité et à la violation de l'article 8 de la Convention.

2. Dans sa décision sur la recevabilité de la requête, la Cour a joint au fond les exceptions du Gouvernement relatives à l'applicabilité de l'article 8 et à la qualité de victime du requérant dans le cadre du grief tiré de cette disposition. Cependant, « eu égard au constat de violation de l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour n'estime pas nécessaire de se placer de surcroît sur le terrain de l'article 8 » (paragraphe 60 de l'arrêt).

Je pense toutefois que ce grief aurait mérité un examen séparé, notamment à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour qui a reconnu le droit à la vie privée professionnelle.

3. Dans son arrêt *Sidabras et Džiautas c. Lituanie* du 27 juillet 2004, la Cour s'est prononcée comme suit :

« (...) compte tenu notamment des notions qui prévalent actuellement dans les Etats démocratiques, la Cour estime qu'une interdiction générale d'occuper un emploi dans le secteur privé porte bien atteinte à la « vie privée ». Elle attache un poids particulier à cet égard au texte de l'article 1 § 2 de la Charte sociale européenne et à l'interprétation qu'en donne le Comité européen des droits sociaux (...), ainsi qu'aux textes adoptés par l'OIT (...). Elle rappelle de plus que nulle cloison étanche ne sépare la sphère des droits économiques et sociaux du domaine de la Convention (*Airey c. Irlande*, arrêt du 9 octobre 1979, série A n° 32, pp. 14-16, § 26). »<sup>1</sup>

Dans l'arrêt *Campagnano c. Italie* du 23 mars 2006, la Cour confirme cette jurisprudence :

« (...) la notion de « vie privée » n'exclut pas en principe les activités de nature professionnelle ou commerciale. D'ailleurs, après tout, c'est dans leur travail que les gens nouent un grand nombre de relations avec le monde extérieur (*Niemietz c. Allemagne*, 16 décembre 1992, § 29, série A n° 251-B). La Cour rappelle enfin avoir déclaré récemment qu'une interdiction générale d'occuper un emploi dans le secteur privé porte atteinte à la « vie privée » (*Sidabras et Džiautas c. Lituanie*, n°s 55480/00 et 59330/00, § 47, CEDH 2004-VIII), compte tenu notamment de l'article 1 § 2 de la

---

1. *Sidabras et Džiautas c. Lituanie*, n°s 55480/00 et 59330/00, § 47, CEDH 2004-VIII.

Charte sociale européenne, entrée en vigueur en Italie le 1<sup>er</sup> septembre 1999, aux termes duquel «En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au travail, les Parties s'engagent (...) à protéger de façon efficace le droit pour le travailleur de gagner sa vie par un travail librement entrepris.»<sup>1</sup>

Il est en outre particulièrement révélateur que la Cour, dans cet arrêt qui concernait la limitation des droits électoraux d'un failli, a constaté une double violation de l'article 3 du Protocole n° 1 *et* de l'article 8 de la Convention.

Enfin, dans la décision *Mólka c. Pologne* du 11 avril 2006, la Cour a résumé son interprétation du concept de «vie privée» en ces termes :

«Comme la Cour a déjà eu l'occasion de l'observer, la «vie privée» est une notion large, qui ne se prête pas à une définition exhaustive. Elle inclut l'intégrité physique et psychologique de la personne (*X et Y c. Pays-Bas*, [26 mars 1985, § 22, série A n° 91]). Elle englobe quelquefois des aspects de l'identité physique et sociale d'un individu (*Mikulic c. Croatie*, n° 53176/99, § 53, CEDH 2002-I). L'article 8 protège également le droit au développement personnel ainsi que le droit pour tout individu de nouer et développer des relations avec ses semblables et le monde extérieur. Il peut s'étendre à des activités professionnelles ou commerciales. Il existe donc une zone d'interaction entre l'individu et autrui qui, même dans un contexte public, peut relever de la «vie privée» (voir, entre autres, *Peck c. Royaume-Uni*, n° 44647/98, § 57, CEDH 2003-I).»<sup>2</sup>

4. En l'espèce, le requérant a insisté sur le fait qu'il est avocat depuis l'âge de vingt-six ans et qu'il a été élu député pour la première fois à l'âge de soixante-six ans, alors qu'il était à l'apogée de sa carrière. Pour lui, nous a-t-il dit, la politique était donc le complément d'une carrière professionnelle réussie ; elle n'était pas le centre de sa vie ni la fin de sa carrière d'avocat. Toutefois, obligé de renoncer à ses fonctions parlementaires pour pouvoir poursuivre son activité professionnelle, il a, selon lui, subi une ingérence injustifiable dans sa vie privée et professionnelle (paragraphe 59 de l'arrêt).

A la lumière de la jurisprudence de la Cour, ce grief aurait mérité un examen séparé et approfondi. L'ingérence en question affectait sans nul doute la capacité du requérant d'exercer sa profession d'avocat et donc de gagner sa vie, ce qui a eu des répercussions évidentes sur sa vie privée (voir, *mutatis mutandis*, *Sidabras et Džiautas*, précité, § 48). Comme l'a rappelé récemment un article de doctrine concernant notamment l'arrêt *Sidabras et Džiautas* précité : «Ainsi, la gravité des difficultés à *gagner sa vie par le travail* est-elle le facteur principal de la reconnaissance du droit à la vie privée professionnelle.»<sup>3</sup>

---

1. *Campagnano c. Italie*, n° 77955/01, § 53, CEDH 2006-IV.

2. *Mólka c. Pologne* (déc.), n° 56550/00, CEDH 2006-IV.

3. J.-P. Marguénaud et J. Mouly, «Le droit de gagner sa vie par le travail devant la Cour européenne des droits de l'homme», *Recueil Dalloz* du 16 février 2006, pp. 477 et suiv., spéc. p. 478.



LYKOUREZOS v. GREECE  
(*Application no. 33554/03*)

FIRST SECTION

JUDGMENT OF 15 JUNE 2006<sup>1</sup>

---

1. Translation; original French.



SUMMARY<sup>1</sup>**Immediate application during current parliamentary term of provision disqualifying those engaging in professional activities from sitting as MPs****Article 3 of Protocol No. 1**

*Free expression of the opinion of the people – Choice of legislature – Immediate application during current parliamentary term of provision disqualifying those engaging in professional activities from sitting as MPs – Disqualification from sitting as an MP – Principle of legitimate expectation – Lack of pressing ground which could have justified the immediate application of the absolute disqualification*

\*  
\* \*

The applicant was working as a lawyer when he was elected as a member of parliament in April 2000 for a four-year term. In 2001 a revision of the Constitution made all professional activity incompatible with the duties of an MP, subject to certain exceptions which were to be adopted by legislative action. In the absence of implementing legislation, the rule on disqualification came into force on 1 January 2003, with no exceptions. A constituent lodged a complaint against the applicant with the Special Supreme Court, the judicial body with jurisdiction, *inter alia*, to remove an MP from office in the event of disqualification. The applicant argued, *inter alia*, that the rule on disqualification could not apply in his case since he had been elected prior to the enactment of the revision of the Constitution, and that he had practised his profession without receiving any fees since the rule on professional activity had come into force. In July 2003 the Special Supreme Court applied the constitutional revision and disqualified the applicant from holding his parliamentary seat.

*Held*

Article 3 of Protocol No. 1: The applicant had been elected in accordance with the electoral system and the Constitution in force at the material time. Neither the applicant, as candidate, nor his electors could have imagined that his election might be called into question and considered flawed while his term of office was still in progress on the ground that simultaneously carrying on a profession was incompatible with his duties as an MP. The incompatibility had not been announced prior to the elections and his disqualification during his term of office had come as a surprise both to him and his constituents. The rights guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1 would be merely illusionary if the applicant or his constituents could be arbitrarily deprived of them at any moment. By considering the applicant's election under the new Article of the Constitution which came into force in 2003, without taking into account the fact that he had been elected in 2000

---

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

in accordance with the law, the domestic court had caused the applicant to forfeit his seat and had deprived his constituents of the candidate they had chosen freely and democratically to represent them for four years, in breach of the principle of legitimate expectation. The Government had not advanced any ground of pressing importance to the democratic order that could have justified the immediate application of the absolute disqualification.

*Conclusion:* violation (unanimously).

Article 41: The Court made awards in respect of pecuniary damage and for costs and expenses.

### **Case-law cited by the Court**

*Artico v. Italy*, 13 May 1980, Series A no. 37

*Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, Series A no. 113

*United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 January 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I

*Matthews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, ECHR 1999-I

*Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, ECHR 1999-III

*Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, ECHR 2000-IV

*Podkolzina v. Latvia*, no. 46726/99, ECHR 2002-II

*Sadak and Others v. Turkey (no. 2)*, nos. 25144/94, 26149/95 to 26154/95, 27100/95 and 27101/95, ECHR 2002-IV

*Melnichenko v. Ukraine*, no. 17707/02, ECHR 2004-X

*Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX

*Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, ECHR 2006-IV



**In the case of Lykourazos v. Greece,**

The European Court of Human Rights (First Section), sitting as a Chamber composed of:

Loukis Loucaides, *President*,  
Christos Rozakis,  
Françoise Tulkens,  
Elisabeth Steiner,  
Khanlar Hajiyev,  
Dean Spielmann,  
Sverre Erik Jebens, *judges*,  
and Søren Nielsen, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 23 May 2006,

Delivers the following judgment, which was adopted on that date:

**PROCEDURE**

1. The case originated in an application (no. 33554/03) against the Hellenic Republic lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Greek national, Mr Alexandros-Léon Lykourazos (“the applicant”), on 9 October 2003.

2. The applicant was represented by Mr N. Alivizatos, professor at Athens University, and by Mr E. Kioussopoulou and Mr E. Mallios, of the Athens Bar. The Greek Government (“the Government”) were represented by their deputy Agents, Mr S. Spyropoulos, Adviser at the State Legal Council, and Mr D. Kalogiros, Legal Assistant at the State Legal Council.

3. The applicant alleged that, on account of a revision of the Constitution making all professional activity incompatible with the duties of a member of parliament, he had been obliged to forfeit his parliamentary seat, although he received no fees for his professional activities. He relied on Article 3 of Protocol No. 1 and Article 8 of the Convention.

4. The application was allocated to the First Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court). Within that Section, the Chamber that would consider the case (Article 27 § 1 of the Convention) was constituted as provided in Rule 26 § 1.

5. On 1 November 2004 the Court changed the composition of its Sections (Rule 25 § 1). This case was assigned to the newly composed First Section (Rule 52 § 1).

6. By a decision of 13 December 2005, the Chamber declared the application admissible.

7. The applicant and the Government each filed observations on the merits of the case (Rule 59 § 1).

8. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 16 March 2006 (Rule 59 § 3).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mr M. APESSOS, Senior Adviser at the State Legal Council, *Agent*,  
 Mr S. SPYROPOULOS, Adviser at the State Legal Council,  
 Mrs S. TREKLI, Legal Assistant at the State Legal Council, *Advisers*;

(b) *for the applicant*

Mr N. ALIVIZATOS, professor at Athens University, *Counsel*,  
 Mr E. MALLIOS, of the Athens Bar, *Adviser*.

The applicant was also present.

The Court heard addresses by Mr Alivizatos and Mr Apeessos and their replies to questions.

## THE FACTS

### I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

9. The applicant has been a member of the Athens Bar since 1960. He stood in the parliamentary elections of 9 April 2000 in the first constituency of Athens as a candidate on the Nea Dimorkatia party's list. He obtained 44,387 votes and was elected as a member of parliament for a four-year term by decision no. 799/2000 of the Athens Court of First Instance.

10. On 18 February 2003 Mrs Apostolou, a voter in that constituency, lodged a complaint against the applicant with the Special Supreme Court, the judicial body which, under Articles 58 and 100 of the Constitution, had jurisdiction, *inter alia*, to remove a member of parliament from office in the event of disqualification. Mrs Apostolou referred, in particular, to the incompatibility between the office of a member of parliament and the fact that the applicant was practising as a lawyer. This incompatibility had been enshrined in the Constitution for the first time on the occasion of a constitutional revision in 2001. The new Article 57 of the Constitution now states that the duties of a member of parliament are incompatible with all professional activity, although it does provide for the introduction of exceptions through legislation. However, the

implementing legislation was never enacted, since, according to information submitted by the applicant, the Chamber of Deputies voted against the draft law in February 2003. Article 115 § 7 of the revised Constitution indicated that the rule on disqualification in question would come into force once the implementing legislation provided for in Article 57 had been enacted and, at the latest, on 1 January 2003 (see paragraph 16 below).

11. The hearing before the Special Supreme Court was held on 7 May 2003. Before that court, the applicant alleged, *inter alia*, that there had been a violation of Article 3 of Protocol No. 1 and argued that, until such time as the implementing legislation provided for in Article 57 of the Constitution had been enacted, the disqualification could not be applied. He also claimed that the disqualification could not be applied to members of parliament who had been elected prior to the revision of the Constitution. Submitting several documents in evidence, he added that he had ceased receiving fees as of 1 January 2003 and that he was carrying out his activities free of charge, with the result that he could not be deemed to be practising a profession within the meaning of Article 57.

12. On 3 July 2003, by judgment no. 11/2003, the Special Supreme Court allowed Mrs Apostolou's complaint and ruled that the applicant had forfeited his seat. In particular, the court dismissed the applicant's argument that he could not be deemed to be practising his profession because he had not received fees for his services since the rule on disqualification had come into force. However, three members of the court considered that "the concept of practising a profession is very closely linked to receipt of an income, particularly through a systematic and long-term activity carried out for the purpose of ensuring [the individual's] livelihood". With regard to the other arguments raised by the applicant, the Special Supreme Court found as follows:

"... [A]s is clear from Articles 115 § 7 and 57 § 1, paragraph 3, of the Constitution, the constituent body, in adopting the rule whereby the duties of a member of parliament are incompatible with the exercise of any profession, did so not only with a view to ensuring the independence of members of parliament, but also to ensure that the latter are able to carry out their duties in the best possible conditions and without distraction ... At the same time, the Constitution delegated to Parliament the power to introduce exceptions to the [general] rule of professional disqualification, in other words, the power to list those professional activities which would be compatible with the duties of a member of parliament ... In addition, [the same provisions state that] the rule establishing the incompatibility between the duties of a member of parliament and the practising of any profession was to come into force, at the latest, on 1 January 2003 ..., even if the law indicating the professional activities that are compatible with the duties of a member of parliament had not been enacted by that date ... The only consequence of the failure to enact this legislation ... is that the rule on disqualification for members of parliament is applicable, without exception, from 1 January 2003 ... Further, the argument put forward by the applicant in his submissions to the effect that the

disqualification is not applicable to members of the current Chamber of Deputies, since this would be contrary to the constitutional principle of legitimate expectation, must be dismissed as unfounded, especially since a constitutional provision cannot be set aside on the ground that it is contrary to another provision or principle of the same Constitution. This follows from the formal equality of all provisions of the Constitution and the principles arising from them, which requires that each constitutional provision be applied in a binding manner with regard to the specific area which it governs ...”

13. In July 2003 the applicant was replaced as a member of the Chamber of Deputies by the first substitute on his party’s list for the first constituency of Athens.

## II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

### A. The Constitution

14. At the time of the parliamentary elections of 9 April 2000 in which the applicant was a candidate, Article 57 § 1 of the Constitution was worded as follows:

“The duties of a member of parliament are incompatible with the functions or position of a member of a board of directors, chairperson or director general or their deputies, or of an employee of a commercial firm or enterprise enjoying special privileges or public service concessions or receiving a regular State subsidy.”

15. The new Article 57 of the revised Constitution provides:

“1. ... [paragraph 3] The duties of a member of parliament are also incompatible with the exercise of any profession. Activities compatible with parliamentary office, as well as matters relating to insurance and pension issues and to the manner in which members of parliament return to their profession at the end of their parliamentary term, shall be specified by law. ...

[paragraph 4] Violation of the provisions of the present paragraph shall result in forfeiture of parliamentary office and shall render related contracts or other acts null and void, as specified by law.

...”

16. The transitional provision of Article 115 § 7 of the Constitution provides:

“The incompatibility of parliamentary office with the exercise of any profession, provided for by the penultimate paragraph of Article 57 § 1, shall come into force upon promulgation of the law provided for in the same provision and on 1 January 2003 at the latest.”

17. In December 2005 the present government announced its intention to carry out a further revision of the Constitution. On 17 January 2006 Mr Karamanlis, the current Prime Minister, presented the broad outlines of the proposed revision to his party’s parliamentary group. He stated, *inter alia*: “recent experience shows that it is necessary

to amend the constitutional provision on the professional disqualification of members of parliament; we propose lifting the absolute prohibition and replacing it with a partial prohibition.”

## **B. Minutes of parliamentary sittings**

18. During the sittings of 13 and 20 January 1998 of the parliamentary committee responsible for preparing the revision of the Constitution, members of the opposition expressed their views as follows (extracts):

Mr Souflias:

“I suggest adding a provision to Article 57 which would read as follows: *the duties of a member of parliament are incompatible with the exercise of any professional activity.*”

Mr Panagiotopoulos:

“Constitutional provision: *a member of parliament may not exercise any other profession.*”

Mr Varvitsiotis:

“I believe that a member of parliament should not exercise any other professional activity during his or her term of office.”

In its final report of 30 March 1998, the above-mentioned parliamentary committee proposed that Article 57 of the Constitution be amended, and expressed its opinion as follows:

“It is proposed, by a large majority, to revise Article 57 in order to redefine the work, powers and activities which are incompatible with the duties of a member of parliament in order to take account of current information about the State’s role in the economy. Forfeiture of one’s parliamentary seat is also foreseen as a sanction for exceeding the limit set on election expenditure.”

In its report of 23 October 2000, the parliamentary committee responsible for preparing the revision of the Constitution after the elections of 9 April 2000 made no mention of the introduction of an absolute professional disqualification.

19. At the sitting of 28 February 2001, Mr Yannopoulos, a member of the majority parliamentary party and a former Minister of Justice, spoke as follows (extract):

“What type of Parliament do you want? Do you want to exclude scientists and well-known figures? ... This prohibition exists in no other country ... You will find yourselves in the dock at the European Court of Human Rights, since a legislative prohibition on being elected to Parliament on the ground of one’s profession amounts to a breach of every citizen’s personality rights ...”

20. At the sitting of 6 April 2001, Mr Pavlopoulos, a member of parliament, then spokesperson for the opposition and currently Minister of the Interior, stated (extract):

“... The initial philosophy underlying the revision of this Article was that members of parliament could exercise professional activities with the exception of those prohibited by the Constitution; this is the logic of the decision [that we adopted within the revision committee]. Yet now, before a plenary sitting of the Chamber, you are putting forward a position that is the exact opposite of that ... All of a sudden, in the middle of the procedure, you are introducing an amendment which, in reality, completely overturns the content of the revision of Article 57 ... This is not a simple amendment, but a total reversal of the logic underlying the revision of Article 57.”

### III. COMPARATIVE LAW

#### A. Various types of disqualification

##### 1. *Disqualifications related to the separation of powers*

21. Several legislative systems make it incompatible to hold a seat in Parliament and simultaneously to hold senior office in the executive branch (Head of State, Prime Minister, Minister or Minister of State) or high office within the judiciary (president or member of a constitutional or supreme court, of an administrative court, of the *Conseil d'Etat* or of another specialised senior court, such as the Audit Court). This is the case, for example, in Austria (Articles 61, 92 § 2, 122 § 5, 134 § 4 of the Federal Constitutional Law), Belgium (Article 50 of the Constitution), Spain (Article 70 of the Constitution and section 6 of the 1985 implementing Law on the general electoral system), Estonia (section 7 of the Parliamentary Rules of Procedure Act), Finland (Article 27 of the Constitution), France (Chapter IV of the Electoral Code), Luxembourg (Article 54 of the Constitution), “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (section 9 of the Status of Members of Parliament Act 2005), the Netherlands (Article 57 § 2 of the Constitution) and Portugal (section 5 of the Assembly of the Republic (Elections) Act and section 20(1) of the Status of Members of Parliament Act). In some countries, however, government ministers take part in parliamentary work (Spain, Poland, Romania).

##### 2. *Disqualifications related to the principle of independence*

22. Certain disqualifications from holding a parliamentary seat concern positions which could jeopardise parliamentarians’ independence as a result of hierarchical relations within the government.

23. In the majority of countries, disqualifications of this type concern judges and prosecutors, police officers and members of the armed forces, and all diplomatic and consular staff. This is the case, for instance, in Bosnia and Herzegovina (section 1(8) of the Elections Act), Spain (Constitution), France (Chapter IV of the Electoral Code), Ireland

(section 41 of the 1992 Elections Act), Italy (sections 7, 8 and 9 of the Elections Act), Malta (Article 54 of the Constitution), the United Kingdom (section 1(1) of the 1975 House of Commons Disqualifications Act) and Slovakia (Article 77 of the Constitution).

24. In general, such disqualifications concern civil servants or contract workers employed in the State administration or in regional bodies, autonomous State entities or institutions such as the social security service, or in public companies. This is the case, for example, in Germany (section 8 of the Members of the *Bundestag* Act), Andorra (section 17 of the 1993 Electoral System and Referendums Act), Belgium (Disqualifications Act of 6 August 1931), Bulgaria (Article 68 of the Constitution), Spain (section 157 of the 1985 implementing Law), Estonia (Article 63 of the Constitution), Hungary (Article 9 of the Status of Members of Parliament Act 1990), Portugal (Article 157 of the Constitution), the Czech Republic (section 12(a) of the Conflict of Interests Act) and the Russian Federation (Article 97 of the Constitution).

25. In the majority of countries, individuals affected by those disqualifications must resign if they wish to stand for election (as in Bosnia and Herzegovina). In other countries (such as Austria or Belgium) they may merely request to be suspended from their professional duties during their term of office.

### *3. Disqualifications related to the existence of conflicts of interest*

26. As a general rule, the disqualifications in this category concern managers or heads of companies, corporations or public or private institutions which have interests in State activities or which receive State aid or grants. They may also concern the chairpersons, general managers or members of the boards of directors of private companies involved in public construction or in property or credit operations (among many other countries, Bulgaria, Spain, France and Italy have such rules).

### *4. Disqualifications arising from the requirement to carry out parliamentary duties on a full-time basis*

27. In some countries, members of parliament may not practise any professional or commercial activity or paid employment during their terms of office, except in the educational sphere, and then only in very exceptional circumstances (Spain, Lithuania, Russia).

## **B. Principles applicable to the profession of lawyer**

28. The majority of countries do not lay down, in their constitutional or ordinary legislation, an incompatibility with freely practising the

profession of lawyer (for example, Andorra, Austria, the Czech Republic, Bosnia and Herzegovina, Estonia, Finland, Hungary, Ireland, Italy, the Netherlands, Poland, the United Kingdom, Serbia and Montenegro, the Slovak Republic, Sweden, Switzerland).

29. However, restrictions or conditions may be imposed on a member of parliament who practises as a lawyer, based on the requirements of independence, professional ethics and availability. Thus, despite the absence of a legislative prohibition in this regard, the German Federal Court of Justice stated in a judgment of 26 June 1978 that the timetable of *Bundestag* sittings enabled a member of parliament to practise as a lawyer, subject to the prohibitions concerning conflicts of interest set out in the Lawyers Act and the legal profession's Code of Ethics.

30. This specific concept of conflict of interest exists in several countries' legislative provisions. Thus, in France, Article 149 of the Electoral Code prohibits any lawyer registered with the Bar who is a member of parliament from carrying out, directly or indirectly through an associate or colleague (except before the *Haute Cour de justice* or the Court of Justice of the Republic), any professional act in criminal cases concerning certain crimes or offences against the State or the areas of finance or the press, or to plead in civil proceedings for companies which receive State grants, financial companies or companies which use savings, companies engaged in civil engineering, construction or property development, or against the State, State-owned companies, local authorities or public establishments.

31. Similar provisions exist in the legislation of other civil-law countries, such as Italy (section 10 of the Elections Act), Portugal (section 21 of the Statute of Members of the Assembly of the Republic), Romania (section 82 of the Exercise of Public Duties (Transparency Measures) Act (Law no. 161/2003), Title IV on members of parliament, as amended by the Status of Lawyers Act) and Turkey (section 3 of the Disqualifications of members of the Grand National Assembly Act 1984 (Law no. 3069)).

32. In the common-law countries, the codes of ethics of members of parliament guarantee parliamentarians' independence *vis-à-vis* possible conflicts of interest by means of administrative and procedural measures. In the United Kingdom, members of parliament must declare any work or paid employment and have this declaration entered in the register of members' interests. Failure to register an interest may result in sanctions (Code of Conduct for Members of Parliament and Guide to the Rules relating to the Conduct of Members of Parliament). Similar provisions exist in Ireland (sections 5, 6 and 7 of the Ethics in Public Office Act 1995) and in Malta (Article 5 of the 1995 Code of Ethics of Members of the House of Representatives).



33. Those procedures for declaring and registering the assets and financial interests of members of parliament have also been adopted in some countries of continental Europe. Thus, the Rules of the Italian Chamber of Deputies provide for a similar system to determine cases of incompatibility: within thirty days of the Chamber's first sitting, each member must submit a declaration to the speaker concerning the functions occupied by him or her at the time of standing for election, and those commercial or professional activities which he or she continues to carry out. In Switzerland, members of parliament are also obliged to notify their financial interests and any other professional activity carried out by them when they take up their duties (section 11 of the 2002 Federal Assembly Act).

34. Other more practical limitations and restrictions have been added to those cited above, which are based on the concept of independence and conflict of interest. Various regulations on the status of members of parliament require that they give their parliamentary activities priority over any other private work, whether remunerated or not. In Finland, Parliament may, by a two-thirds majority, require that a member of parliament forfeit his or her seat, permanently or for a specific period, if the individual concerned neglects his or her duties in a significant and repeated manner. In practice, this obligation is reflected in a significant reduction in the time spent working in other professions, or withdrawal from them (as in Sweden).

35. In Spain, the requirement to carry out parliamentary duties on a full-time basis results in very restrictive rules on disqualification (section 157 of the 1985 implementing Law on the general electoral system); holding a parliamentary seat is incompatible with the direct or indirect exercise of any private or public profession or activity, remunerated by way of wages, salaries, dues, fees or other means (an exception is made for university lecturers). However, section 159(3) of the 1985 implementing Law permits interested parties to apply to the relevant chamber's disqualification committee for leave to conduct private activities which do not concern public bodies or services, public companies, companies which are financed from public funds or credit or insurance companies.

36. Parliamentary committees exist in several countries. They may authorise professional activity, including in the public sector, which would otherwise be considered incompatible with the holding of a parliamentary seat (see section 6a(1) and (2) of the Austrian Disqualification Act). In certain cases, those activities must be carried out without remuneration.

37. A blanket prohibition on exercising any profession, trade or remunerated form of employment, similar to that laid down in the Greek or Spanish legislation, also exists in a more or less rigid form in other

countries, especially those of central and eastern Europe, such as Lithuania (Article 6 of the Constitution), “the former Yugoslav Republic of Macedonia” (section 9 of the Status of Members of Parliament Act), the Russian Federation (Article 97 of the Constitution) and Moldova (Article 70 of the Constitution). As in Spain, however, exceptions exist for teaching, scientific research and creative activities.

## THE LAW

### I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 3 OF PROTOCOL No. 1

38. The applicant complained that his disqualification from his parliamentary seat, ordered by the Special Supreme Court under the new Article 57 of the Constitution, had infringed his right to be elected to the national parliament and had deprived his constituents of the candidate they had elected before his term of office had expired. He relied on Article 3 of Protocol No. 1, which provides:

“The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.”

#### A. The parties’ submissions

##### 1. *The applicant*

39. The applicant emphasised, firstly, that the instant case did not concern a conflict between the Greek Constitution as such and the Convention, but rather the way in which the Special Supreme Court had interpreted and applied the new Article 57 of the Constitution in his case. In particular, he complained that the impugned disqualification had been interpreted by the Special Supreme Court in the widest possible manner, thus disregarding the intentions of the constitutional revision body and of the ordinary legislature, which had clearly ruled, in both 2001 and 2003, in favour of a non-absolute professional disqualification. In this connection, the applicant noted that in February 2003 the draft implementing Law for the new Article 57 – a bill which provided for an absolute professional disqualification – had been dismissed by the Chamber of Deputies. He submitted that this was an unprecedented event in Greece’s parliamentary annals, particularly since the ruling party then enjoyed an absolute majority in Parliament. The applicant considered that, given that the Chamber which threw out this bill was the same as that which, two years previously, had enacted the new Article 57, the real intent behind that Article had thus been the adoption of a partial professional

disqualification, the exact limits of which were to be established by the ordinary legislature.

40. The applicant pointed out that he disputed neither the wisdom nor the appropriateness of parliamentary disqualifications in general. In this regard, he acknowledged that the rule by which a State employee, a civil servant or the manager of a public company could not simultaneously be a member of the national parliament was based on the principle of the separation of powers, in other words, on the very foundation of the parliamentary system; in contrast, the extension of that rule to an individual having no link with the State, such as, for example, a lawyer, doctor or engineer, could not, in his opinion, be justified by the same principle.

41. The applicant further acknowledged that, in a democracy, the representatives of the people must be independent of “hidden” powers, economic or otherwise; in addition, they must be free of any financial constraints and able to devote themselves fully to carrying out their parliamentary duties. No one could seriously contest this two-fold aim, the pursuit of which undoubtedly fell within the Contracting States’ margin of appreciation. However, he considered that the means used to achieve that aim had exceeded the level of what was tolerable in a democratic society. An absolute professional disqualification, which had no parallel in the signatory States of the Convention, or even throughout the world, was not, in the applicant’s opinion, merely a limitation on the right to be elected as a member of parliament; he believed it was so dissuasive that it would result, purely and simply, in a large category of citizens being prevented from exercising that right.

42. According to the applicant, this prohibition was all the more unacceptable in that the aim pursued by the new Article 57 could be achieved by methods which were much less restrictive: as demonstrated by the legislative and constitutional practice of other States, the independence of members of parliament *vis-à-vis* economic interests could be guaranteed by methods that were more rational and, in particular, more proportional, such as the obligation imposed in the United Kingdom on any member of parliament who was a lawyer or doctor to enter his clients officially in the parliamentary register, or the non-absolute professional disqualifications laid down for members of the French National Assembly and Senate. As far as the applicant was aware, in those and other States where the legal system provided for similar forms of parliamentary disqualification, there were no absolute prohibitions which were comparable, by their nature or scope, with those which the new Article 57 of the Constitution had introduced in Greece.

43. In addition, referring to the adoption procedure for the professional disqualification, the applicant claimed that it had not been

the result of an in-depth debate, but a sudden and ill-prepared initiative which had caught the Chamber examining the revision and its members, whatever their political sympathies, unawares. He argued that a simple reading of the official records showed that the disqualification in question had been proposed by the then government for the first time in January 2001, to general surprise. During the brief debate which had preceded its enactment, many voices had been raised against it. It was therefore clear that, at the time of his election for a four-year term of office, neither the applicant nor his constituents had been able to foresee that he would lose his seat before the end of the parliamentary term for which he stood. In deciding that the disqualification in question also concerned members of parliament who had been elected before its enactment, the Special Supreme Court had thus breached the principle of legitimate expectation with regard not only to the applicant, but also those who had freely voted for him.

## *2. The Government*

44. The Government referred to the case-law of the Convention organs, pointing out that Article 3 of Protocol No. 1 implied substantive rights: the right to vote and to stand for election. Important as those rights were, they were not, however, absolute. Since Article 3 of Protocol No. 1 recognised them without setting them forth in express terms, let alone defining them, there was room for “implied limitations”. The Government also stressed that the States enjoyed considerable latitude to establish in their constitutional order rules governing the status of parliamentarians, including criteria for disqualification.

45. With regard to the facts of the present case, the Government confirmed that the rule on professional disqualification was introduced when the Constitution was revised in April 2001 and enshrined in the new Article 57 of the Constitution; however, they pointed out that it had been put before the then Chamber of Deputies from January 1998 onwards. They added that, under Article 115 § 7 of the Constitution, the disqualification was to take effect on 1 January 2003 at the latest. In the Government’s opinion, there was therefore no doubt that it also applied to the members of parliament in office on that date, even if the implementing Act for the new Article 57 of the Constitution had not yet been enacted. The applicant, an eminent lawyer, was in a position to know that pursuing his professional activities after 1 January 2003, even without remuneration, would result in forfeiture of his parliamentary seat.

46. In the Government’s opinion, the main aim of the professional disqualification in question was to enable members of parliament to devote themselves completely to the exercise of their parliamentary

duties, without carrying out other activities. Further, the authority and independence of members of parliament was strengthened by this measure, and they were now protected from any pressure that might be exerted by their private clients. In this connection, the Government emphasised that the risk of unlawful influence on a member of parliament through his or her professional activities increased where the parliamentarian concerned was not paid for that work, since the client-constituent would feel obliged to thank the member of parliament by voting for him or her in subsequent elections. Finally, given the social prestige enjoyed by members of parliament, the introduction of this disqualification was also intended to protect other professionals, who were not members of parliament, from unfair competition on the part of those of their peers who were.

47. The Government also alleged that the fact that the legislature had wished to extend this disqualification to members of parliament elected prior to the constitutional revision was neither surprising nor arbitrary, bearing in mind the risk of unlawful influence on constituents with a view to future elections and the immediate need to strengthen the authority and independence of the members of parliament in office. The Government added that between the constitutional revision in April 2001, introducing the disqualification, and the latter's entry into force in January 2003, members of parliament had had approximately twenty-one months to assess the situation and to choose between their profession and their duties as members of parliament.

48. Finally, the Government referred in detail to the remuneration of members of parliament and claimed that the legislature had taken action to ensure that they could carry out their duties in optimal financial conditions and receive numerous pension-related privileges on expiry of their term of office; they considered that the professional disqualification did not therefore prevent citizens from standing in parliamentary elections, whatever their financial situation. As proof, the Government noted that, with the exception of the applicant and one other member of parliament, the other members of the 2000-04 legislature chose to exercise their duties as members of parliament and that the implementation of the disqualification did not prevent citizens from standing for election in the parliamentary elections of March 2004. In this connection, the Government stressed that the law could not take account of each individual case but had to establish a general norm.

49. The Government concluded that the professional disqualification introduced by the new Article 57 of the Constitution and the manner in which it had been interpreted by the Special Supreme Court in the instant case had not infringed the rights guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1.

## B. The Court's assessment

50. Article 3 of Protocol No. 1 appears at first sight to differ from the other rights guaranteed in the Convention and its Protocols, as it is phrased in terms of the obligation for the High Contracting Party to hold elections which ensure the free expression of the opinion of the people rather than in terms of a particular right or freedom. However, having regard to the preparatory work to Article 3 of Protocol No. 1 and the interpretation of the provision in the context of the Convention as a whole, the Court has established that it guarantees individual rights, including the right to vote and to stand for election (see, among many other authorities, *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, §§ 46-51, Series A no. 113; *Hirst v. the United Kingdom (no. 2)* [GC], no. 74025/01, § 56-57, ECHR 2005-IX; and, more recently, *Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, § 102, ECHR 2006-IV). Furthermore, the Court has considered that this Article guarantees the individual's right to stand for election and, once elected, to sit as a member of parliament (see *Sadak and Others v. Turkey (no. 2)*, nos. 25144/94, 26149/95 to 26154/95, 27100/95 and 27101/95, § 33, ECHR 2002-IV).

51. The rights guaranteed under Article 3 of Protocol No. 1 are crucial to establishing and maintaining the foundations of an effective and meaningful democracy governed by the rule of law. Nonetheless, those rights are not absolute. There is room for "implied limitations", and Contracting States must be given a margin of appreciation in this sphere. The Court would reaffirm that the margin in this area is wide (see *Mathews v. the United Kingdom* [GC], no. 24833/94, § 63, ECHR 1999-I; *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, § 201, ECHR 2000-IV; and *Podkolzina v. Latvia*, no. 46726/99, § 33, ECHR 2002-II). There are numerous ways of organising and running electoral systems and a wealth of differences, *inter alia*, in historical development, cultural diversity and political thought within Europe which it is for each Contracting State to mould into their own democratic vision (see *Hirst (no. 2)*, cited above, § 61).

52. It is, however, for the Court to determine in the last resort whether the requirements of Article 3 of Protocol No. 1 have been complied with; it has to satisfy itself that the conditions imposed in the right to vote and to stand for election do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; that they are imposed in pursuit of a legitimate aim; and that the means employed are not disproportionate (see *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, cited above, § 52). In particular, any conditions imposed must not thwart the free expression of the people in the choice of the legislature – in other words, they must reflect, or not run counter to, the concern to maintain the integrity and effectiveness of an electoral procedure aimed at identifying the will of the people through universal suffrage (see *Hirst*

(no. 2), cited above, § 62). Equally, once the wishes of the people have been freely and democratically expressed, no subsequent amendment to the organisation of the electoral system may call that choice into question, except in the presence of compelling grounds for the democratic order.

53. In the instant case, the applicant has invited the Court to censure the absolute nature of the disqualification in question, and especially the wide interpretation given to it by the Special Supreme Court in the absence of the implementing legislation envisaged by the Constitution. Nevertheless, however interesting those aspects of this case may be, it is not the Court's task to state its view on the general prohibition on practising any profession; it confines itself to observing that this blanket prohibition, created by the new Article 57 of the Constitution, introduces a disqualification that is rarely encountered in other European States (see paragraphs 21-37 above).

54. That said, the Court cannot overlook the fact that the applicant was elected in conditions which were not open to criticism, that is, in accordance with the electoral system and Constitution as in force at the material time. Neither the applicant, as candidate, nor his electors could have imagined that the former's election would be called into question and held to be flawed while his term of office was still in progress on account of a disqualification arising from the parallel exercise of a professional activity.

55. The Court is not persuaded by the Government's argument that the impugned disqualification had been announced well before the elections of 9 April 2000. The opinion of the three opposition members of parliament who expressed their support for absolute disqualification in January 1998 does not, in the Court's opinion, suffice to conclude that the candidates for the elections of 9 April 2000 and the electorate were aware of it. In any event, neither the parliamentary commission's report of 30 March 1998 nor, even less, that of 23 October 2000 referred to the introduction of an absolute professional disqualification (see paragraph 18 above). In the final analysis, the Court considers that the disqualification in question came as a surprise both to the applicant and to his electors during the said term of office.

56. On this point, the Court reaffirms that the object and purpose of the Convention requires its provisions to be interpreted and applied in such a way as to make their stipulations not just theoretical or illusory but practical and effective (see, for example, *Artico v. Italy*, 13 May 1980, § 33, Series A no. 37; *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 January 1998, § 33, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I; and *Chassagnou and Others v. France* [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 100, ECHR 1999-III). The rights guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1, rights which are inherent in the concept of a truly democratic system, would be illusory if the applicant or his electors could

be arbitrarily deprived of them at any moment (see, *mutatis mutandis*, *Melnychenko v. Ukraine*, no. 17707/02, § 59, ECHR 2004-X).

57. In those circumstances, the Court concludes that, by considering the applicant's election under the new Article 57 of the Constitution without taking into account that he had been elected in 2000 in full accordance with the law, the Special Supreme Court had caused him to forfeit his seat and had deprived his constituents of the candidate whom they had chosen freely and democratically to represent them for four years in Parliament, in breach of the principle of legitimate expectation. In this connection, the Court notes that the Government have not advanced any ground of pressing significance to the democratic order that could have justified the immediate application of the absolute disqualification. This situation is therefore in breach of the very substance of the rights guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1.

58. Consequently, there has been a violation of this provision.

## II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

59. The applicant pointed out that he had been a lawyer since the age of twenty-six and that he had been elected to Parliament for the first time at the age of sixty-six, when he was at the height of his career. Politics was thus a complement to a successful career; it was not the centre of his life and did not mark the end of his career as a lawyer. However, obliged as he was to withdraw from his parliamentary duties in order to be able to pursue his professional activities – a particularly apt field for the development of any individual's personality, talents and skills – he had been subjected to an unjustified interference in his private and professional life. He relied on Article 8 of the Convention, which provides:

“1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”

60. The Court points out that, in its decision on the admissibility of the application, it joined to the merits the Government's objections as to the applicability of Article 8 of the Convention and the applicant's victim status in the context of the complaint under that provision. However, having regard to the finding of a violation of Article 3 of Protocol No. 1, the Court does not consider it necessary to examine the case under Article 8 as well. This conclusion renders it unnecessary for the Court to rule separately on the preliminary objections raised by the Government.



### III. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

#### 61. Article 41 of the Convention provides:

“If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party.”

#### **A. Damage**

62. By way of just satisfaction, the applicant claimed the parliamentary allowances to which he would have been entitled had he not been obliged to forfeit his parliamentary seat, namely a total of 51,148.78 euros (EUR).

63. The Government accepted that, had the applicant not been forced to forfeit his parliamentary seat, he would have received the amount claimed. Nonetheless, they noted that the applicant had been able to resume freely his work as a lawyer on a full-time basis and thus to compensate the loss of his parliamentary allowances by the fees that he had been able to earn. In this connection, the Government emphasised that the applicant was a well-known lawyer with a large and prosperous clientele.

64. The Court notes that it was not disputed that, had the applicant not been forced to forfeit his parliamentary seat, he would have received, between the date of the impugned measure and the end of the legislature to which he had been elected, the amount claimed. However, the Court also notes that the applicant did not remain inactive during this period; on the contrary, he was able to resume his professional activities and to receive the resultant fees. In addition, the applicant has not shown that the total of the fees in question was less than that of the parliamentary allowances that he did indeed lose during the period in question (see, *mutatis mutandis*, *Thlimmenos v. Greece* [GC], no. 34369/97, § 67, ECHR 2000-IV). Having regard to the inherent uncertainty in any attempt to estimate the real losses sustained by the applicant and making its assessment on an equitable basis, the Court decides to award him EUR 20,000 under this head, plus any tax that may be chargeable.

#### **B. Costs and expenses**

65. The applicant claimed EUR 20,000 in respect of the costs and expenses incurred before the domestic courts and the Court. In this connection, he submitted two bills drawn up by his lawyer, for a total amount of EUR 14,000.

66. The Government claimed that the amount awarded to the applicant under this head should not exceed EUR 10,000.

67. According to the Court's established case-law, costs and expenses will not be awarded under Article 41 unless it is established that they were actually incurred, were necessarily incurred and were also reasonable as to quantum (see *Iatridis v. Greece* (just satisfaction) [GC], no. 31107/96, § 54, ECHR 2000-XI).

68. In the instant case, having regard to the evidence before it and the above-mentioned criteria, the Court considers it reasonable to award the applicant EUR 14,000 for costs and expenses, plus any tax that may be chargeable.

### **C. Default interest**

69. The Court considers it appropriate that the default interest should be based on the marginal lending rate of the European Central Bank, to which should be added three percentage points.

### **FOR THESE REASONS, THE COURT**

1. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 3 of Protocol No. 1;
2. *Holds* by five votes to two that it is not necessary to rule separately under Article 8 of the Convention;
3. *Holds* unanimously
  - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 20,000 (twenty thousand euros) in respect of pecuniary damage and EUR 14,000 (fourteen thousand euros) in respect of costs and expenses, plus any tax that may be chargeable;
  - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
4. *Dismisses* unanimously the remainder of the claim for just satisfaction.

Done in French, and notified in writing on 15 June 2006, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Søren Nielsen  
Registrar

Loukis Loucaides  
President

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the following separate opinions are annexed to this judgment:

- (a) partly concurring opinion of Judge Loucaides;
- (b) partly dissenting opinion of Judge Spielmann joined by Judge Tulkens.

L.L.  
S.N.

## PARTLY CONCURRING OPINION OF JUDGE LOUCAIDES

I fully endorse the conclusion of the majority in this case and the reason given for it. However I would like to add additional reasons in support of the finding of a violation of Article 3 of Protocol No. 1.

The judgment of the Special Supreme Court terminating the applicant's term of office as an elected member of parliament frustrated the wish of the people to be represented by the applicant, contrary to the requirements of democracy and the legitimate expectations of the voters and the applicant and, therefore, to the rights guaranteed by Article 3 of Protocol No. 1. I would also add that the judgment in question did not have sufficient legal basis. It was supposed to be an application of Article 57 of the Constitution, but such an application was evidently wrong because it is clear from the relevant provisions of that Article that it was only intended to be applied to parliamentarians elected after it came into force, not to those who had already been elected. Therefore, it was not applicable to parliamentarians like the applicant, who had been elected a year before the introduction of that provision. This is apparent from the fact that the Article prescribes a period of *eight days after the election* for the parliamentarians concerned to opt between their parliamentary mandate and their professional activities as follows:

“The representatives affected by the first sentence of the preceding paragraph must *within eight days from the date on which their election has become definite* choose by means of a declaration between the parliamentary mandate and their professional activities mentioned above. If they omit to deposit this declaration within the prescribed time they will be stripped automatically of their functions as members of parliament.”  
(emphasis added)

Furthermore, I find that the absolute nature of the incompatibility rule contained in this Article amounts to a restriction of the rights safeguarded by Article 3 of Protocol No. 1 which is disproportionate to the legitimate aim pursued and therefore not necessary in a democratic society. In this respect, I have taken the following factors into account.

The principal aim pursued by the rule was, according to the Government, to enable members of parliament to concentrate entirely on their parliamentary functions without engaging in other activities. Furthermore, according to the Government, the rule would reinforce the authority and independence of parliamentarians and protect them from any pressure that may emanate from their private clients. However, there does not appear to have been any serious study of the advantages and disadvantages of such an absolute restriction before the rule was introduced; in particular, there has been no consideration of whether the aim pursued could have been achieved by a more qualified and less restrictive rule rather than the absolute one that was adopted. In this

respect, it is important to underline that, according to the relevant constitutional provision which introduced the rule, legislation was to be brought in to specify the activities that could be considered compatible with parliamentary office. This legislation has, however, never been enacted and so this matter has been left in abeyance and undecided, although the legislature had already manifested through the provision in question an intention to qualify the rule on incompatibility.

I agree with the applicant that the absolute nature of the rule has a deterrent effect on a large section of the population, especially, in my opinion, those who are successful professionally – who are presumably competent and efficient people – when it comes to standing for election, and so deprives voters of the possibility of being represented by such people. The result is that there has been an interference with the rights safeguarded by Article 3 of Protocol No. 1. I also find quite pertinent the argument that in other States, such as the United Kingdom and France, a similar objective to the one pursued by the rule in question has been attained by far less restrictive means.

Making parliamentarians dependent for their living exclusively on the compensation they receive in that capacity would, I think, affect their independence and make them vulnerable to undue or improper pressure or influence from voters. It would also transform them into lifelong professional parliamentarians forced to seek the renewal of their mandate by all means in order to earn a living.

In the circumstances, I find that the lack of a sufficient legal basis and the absolute nature of the incompatibility rule adopted and applied in this case are additional reasons for finding a violation of Article 3 of Protocol No. 1.

PARTLY DISSENTING OPINION OF JUDGE SPIELMANN  
JOINED BY JUDGE TULKENS

(*Translation*)

1. It is recalled that the applicant alleged that, on account of the fact that he had been obliged to withdraw from his parliamentary duties in order to be able to continue his professional activity – a particularly apt field for the development of any individual’s personality, talents and skills – he had been subjected to an unjustified interference in his private life which extended to his professional life. In addition, he claimed that, from the date on which the rule on disqualification in question came into force, his income as a lawyer had simply ceased, and accordingly he had suffered heavily from the application of the new Article 57 of the Constitution. The applicant consequently concluded that Article 8 of the Convention was applicable and had been violated.

2. In its decision on the admissibility of the application, the Court joined to the merits the Government’s objections concerning the applicability of Article 8 and the applicant’s victim status in the context of the complaint under that provision. However, “having regard to the finding of a violation of Article 3 of Protocol No. 1, the Court does not consider it necessary to examine the case under Article 8 as well” (see paragraph 60 of the judgment).

Nonetheless, I think that this complaint would have merited separate examination, particularly in view of the Court’s recent case-law, which has recognised the right to a private professional life.

3. In its judgment in *Sidabras and Džiautas v. Lithuania* of 27 June 2004, the Court held:

“... having regard in particular to the notions currently prevailing in democratic States, the Court considers that a far-reaching ban on taking up private sector employment does affect ‘private life’. It attaches particular weight in this respect to the text of Article 1 § 2 of the European Social Charter and the interpretation given by the European Committee of Social Rights ... and to the texts adopted by the ILO ... It further reiterates that there is no watertight division separating the sphere of social and economic rights from the field covered by the Convention (see *Airey v. Ireland*, judgment of 9 October 1979, Series A no. 32, pp. 14-16, § 26).”<sup>1</sup>

In its judgment in *Campagnano v. Italy* of 23 March 2006, the Court confirmed this case-law:

“... the notion of ‘private life’ does not exclude in principle activities of a professional or business nature. It is, after all, in the course of their working lives that the majority of people have a significant opportunity of developing relationships with the outside world

---

1. *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, nos. 55480/00 and 59330/00, § 47, ECHR 2004-VIII.

(see *Niemietz v. Germany*, 16 December 1992, § 29, Series A no. 251-B). Finally, the Court refers to its recent finding that a far-reaching ban on taking up private-sector employment did affect ‘private life’ (see *Sidabras and Džiautas v. Lithuania*, nos. 55480/00 and 59330/00, § 47, ECHR 2004-VIII), particularly in view of Article 1 § 2 of the European Social Charter, which came into force in respect of Italy on 1 September 1999, and which states ‘[w]ith a view to ensuring the effective exercise of the right to work, the Parties undertake ... to protect effectively the right of the worker to earn his living in an occupation freely entered upon’.<sup>1</sup>

It is particularly revealing that the Court, in this judgment concerning limitations on a bankrupt’s voting rights, found a dual violation of Article 3 of Protocol No. 1 and of Article 8 of the Convention.

Finally, in its decision in *Mólka v. Poland* of 11 April 2006, the Court summarised its interpretation of the concept of “private life” in the following way:

“As the Court has had previous occasion to remark, the concept of ‘private life’ is a broad term not susceptible to exhaustive definition. It covers the physical and psychological integrity of a person (see *X and Y v. the Netherlands*, [26 March 1985, § 22, Series A no. 91]). It can sometimes embrace aspects of an individual’s physical and social identity (see *Mikulić v. Croatia*, no. 53176/99, § 53, ECHR 2002-I). Article 8 also protects a right to personal development, and the right to establish and develop relationships with other human beings and the outside world and it may include activities of a professional or business nature. There is, therefore, a zone of interaction of a person with others, even in a public context, which may fall within the scope of ‘private life’ (see, *inter alia*, *Peck v. the United Kingdom*, no. 44647/98, § 57, ECHR 2003-I).”<sup>2</sup>

4. In the instant case, the applicant emphasised the fact that he had been a lawyer since the age of twenty-six and that he had been elected to parliament for the first time at the age of sixty-six, when he was at the height of his career. He informed us that, in his case, politics was therefore a complement to a successful career; it was not the centre of his life and did not mark the end of his career as a lawyer. However, having been obliged to withdraw from his parliamentary duties in order to be able to pursue his professional activities, he had, in his view, suffered an unjustified interference in his private and professional life (see paragraph 59 of the judgment).

In the light of the Court’s case-law, this complaint merited separate and detailed examination. The interference in question undoubtedly affected the applicant’s ability to practise his profession as a lawyer and therefore to earn his living, which had obvious repercussions on his private life (see, *mutatis mutandis*, *Sidabras and Džiautas*, cited above, § 48). As a recent scholarly article, referring in particular to the above-mentioned *Sidabras and Džiautas* judgment, has pointed out: “Thus, the

1. *Campagnano v. Italy*, no. 77955/01, § 53, ECHR 2006-IV.

2. *Mólka v. Poland* (dec.), no. 56550/00, ECHR 2006-IV.

seriousness of the difficulties in *earning one's living through employment* is the principal factor in recognition of the right to private professional life.”<sup>1</sup>

---

1. J.-P. Marguénaud and J. Mouly, “Le droit de gagner sa vie par le travail devant la Cour européenne des droits de l’homme”, *Recueil Dalloz*, 16 February 2006, pp. 477 et seq., esp. p. 478.



HUTTEN-CZAPSKA v. POLAND  
*(Application no. 35014/97)*

GRAND CHAMBER<sup>1</sup>

JUDGMENT OF 19 JUNE 2006

---

1. Judgment delivered by the Grand Chamber following referral of the case in accordance with Article 43 of the Convention.



SUMMARY<sup>1</sup>**Inability of landlord to recover possession or obtain adequate rent from tenants****Article 1 of Protocol No. 1**

*Control of the use of property – Inability of landlord to recover possession or obtain adequate rent from tenants – Lawfulness of interference – Legitimate aim – Social protection of tenants – Fair balance – Limitations on landlords’ rights – Absence of freely negotiated lease – Rent control – Rent not covering maintenance costs – Combination of restrictions impairing very essence of right of property – Exceptionally difficult and socially sensitive issues caused by acute housing shortage – Fair distribution of social and financial burden – Disproportionate burden on one particular social group*

**Article 46 of the Convention**

*Execution of judgment – Systemic nature of violation – Pilot-judgment procedure – Relevance of potential inflow of future cases – Malfunctioning of Polish housing legislation – Combination of restrictions on landlords’ rights – General measures – Obligation to secure mechanism maintaining fair balance between interests of landlords and of the community*

\*  
\* \*

Under the former communist regime in Poland, the State was given wide powers to administer properties and allocate housing. These included power to grant residential leases over privately owned property. In 1994 legislation was introduced (“the 1994 Act”) to reform the law by abolishing the “special lease scheme” that governed the State management of property. Rent control was relaxed in respect of commercial premises and new residential leases, but was maintained in respect of sitting residential tenants in order to protect them for a ten-year period during the transition towards a free-market housing system. The 1994 Act also imposed maintenance obligations on landlords and afforded substantial security of tenure to tenants paying controlled rent. In two judgments delivered in 2000, the Constitutional Court declared the provisions of the 1994 Act on controlled rent and the maintenance obligations unconstitutional, as imposing a disproportionately heavy burden on landlords (it was noted that levels of controlled rent covered only 60% of the costs of maintaining a property). New legislation was introduced in 2001 to repeal that Act and to replace controlled rent with a new statutory rent-control mechanism. However, this too was ruled unconstitutional, as perpetuating the violation of landlords’ property rights. In 2005 the Constitutional Court struck down a further amendment to the rent-control mechanism that had been introduced in 2004. Noting the existence of

---

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

fundamental systemic issues, it submitted a list of recommendations to assist Parliament in introducing comprehensive legislation compatible with the Constitution.

The applicant was one of the estimated 100,000 landlords in Poland who have been affected by the restrictive system of rent control. Her property, a house which at the time belonged to her parents, was taken under State management in 1946. Her parents made unsuccessful attempts to recover possession. In 1975 the local mayor leased the ground floor of the house to another tenant under the special lease scheme that had been set up the previous year. In the 1990s the applicant tried to have that decision declared null and void but only succeeded in obtaining a declaration that it was contrary to the law. Despite bringing a series of proceedings in both the civil and administrative courts, she was unable to recover possession of her property. The property has since been vacated.

*Held*

(1) Article 1 of Protocol No. 1: The Polish authorities had imposed a disproportionate and excessive burden on the applicant, in particular through the operation of the rent-control scheme. However, the violation of the applicant's right of property was not exclusively linked to the question of the levels of rent, but consisted in the combined effect of the provisions governing the determination of rent and landlords' rights on termination, the financial burdens imposed on landlords and their inability to offset or mitigate losses incurred in connection with maintenance or to obtain State subsidies for necessary repairs. In none of the many cases in which the Court had found limitations on landlords' rights to be justified and proportionate had the authorities restricted them to such a considerable extent as in the applicant's case. The applicant had never been able to enter into a freely negotiated lease agreement with her tenants, as the house had been let by the State. A number of conditions attached to the termination of leases. Rent levels were set at below the cost of maintenance and there was no procedure for obtaining maintenance contributions or State subsidies. The Court accepted that the Polish State had inherited from the communist regime an acute shortage of flats to let at affordable prices and had had to balance the exceptionally difficult and socially sensitive issues involved in securing protection of landlords' property rights while at the same time respecting the social rights of often vulnerable tenants. Nevertheless, the legitimate interests of the community in such cases called for a fair distribution of the social and financial burden involved in the transformation and reform of the country's housing supply. That burden could not be placed on one particular social group, no matter how important the interests of the other group or the community as a whole. Accordingly, and having regard to the effects of the operation of the rent-control legislation during the whole period under consideration on the rights of the applicant and others in a similar situation, the Polish State had failed to strike the requisite fair balance between the general interests of the community and the protection of the right of property.

*Conclusion:* violation (unanimously).

(2) Article 46 of the Convention: (a) *Application of the pilot-judgment procedure:* The applicant's case was suitable for the application of the pilot-judgment procedure. The operation of the impugned housing legislation potentially entailed

consequences for the property rights of a large number of people whose flats were let under the rent-control scheme. Eighteen similar applications were pending before the Court, including one lodged by an association of some 200 landlords. However, the identification of a “systemic situation” justifying the application of the pilot-judgment procedure did not necessarily have to be linked to, or based on, a given number of similar pending applications: the potential inflow of future cases was also an important consideration. The situation stemmed from the malfunctioning of the Polish housing legislation. However, the underlying systemic problem was a combination of restrictions on landlords’ rights exacerbated by the absence of any legal means of recovering maintenance-related losses and was not solely related to levels of rent.

*Conclusion:* systemic problem (sixteen votes to one).

(b) *General measures:* One of the implications of the pilot-judgment procedure was that the assessment of the situation complained of in a “pilot” case necessarily extended beyond the sole interests of the individual applicant and required the Court to examine the case from the perspective of the general measures that needed to be taken in the interests of other people who might be affected. In order to put an end to the systemic violation that had been identified, the respondent State was required to implement appropriate legal and/or other measures to secure a fair balance between the interests of landlords and the general interest of the community, in accordance with the standards of protection of property rights under the Convention. It was not for the Court to specify what would be the most appropriate arrangements, but the available options included the measures that had been indicated by the Polish Constitutional Court in its recommendations to Parliament in 2005.

*Conclusion:* respondent State to take appropriate measures (fifteen votes to two).

Article 41: The Court held that the question of pecuniary damage was not ready for decision but made awards in respect of non-pecuniary damage and costs and expenses.

### **Case-law cited by the Court**

- Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, 23 September 1982, Series A no. 52  
*James and Others v. the United Kingdom*, 21 February 1986, Series A no. 98  
*Mellacher and Others v. Austria*, 19 December 1989, Series A no. 169  
*Spadea and Scalabrino v. Italy*, 28 September 1995, Series A no. 315-B  
*Scollo v. Italy*, 28 September 1995, Series A no. 315-C  
*Immobiliare Saffi v. Italy* [GC], no. 22774/93, ECHR 1999-V  
*Brumărescu v. Romania* [GC], no. 28342/95, ECHR 1999-VII  
*Broniowski v. Poland* [GC], no. 31443/96, ECHR 2004-V  
*Broniowski v. Poland* (friendly settlement) [GC], no. 31443/96, ECHR 2005-IX  
*Scordino v. Italy (no. 1)* [GC], no. 36813/97, ECHR 2006-V



**In the case of Hutten-Czapska v. Poland,**

The European Court of Human Rights, sitting as a Grand Chamber composed of:

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

and Lawrence Early, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 11 January 2006 and on 17 May 2006,

Delivers the following judgment, which was adopted on the last-mentioned date:

**PROCEDURE**

1. The case originated in an application (no. 35014/97) against the Republic of Poland lodged with the European Commission of Human Rights (“the Commission”) under former Article 25 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a French national, Mrs Maria Hutten-Czapska (“the applicant”), on 6 December 1994.

2. The applicant was represented by Mr B. Sochański, a lawyer practising in Szczecin. The Polish Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr J. Wołásiewicz, of the Ministry of Foreign Affairs.

3. The applicant alleged, in particular, that the situation created by the implementation of the laws imposing on landlords restrictions in respect of rent increases and the termination of leases amounted to a violation of Article 1 of Protocol No. 1.

4. The application was transmitted to the Court on 1 November 1998, when Protocol No. 11 to the Convention came into force (Article 5 § 2 of Protocol No. 11).

5. The application was allocated to the Fourth Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court).

On 16 September 2003, following a hearing on admissibility and the merits, it was declared partly admissible by a Chamber of that Section, composed of Nicolas Bratza, President, Matti Pellonpää, Viera Strážnická, appointed to sit in respect of Poland, Josep Casadevall, Rait Maruste, Stanislav Pavlovski, Javier Borrego Borrego, judges, and Michael O'Boyle, Section Registrar.

6. In a judgment of 22 February 2005 (“the Chamber judgment”), the Court held that there had been a violation of Article 1 of Protocol No. 1. It further held that the above violation had originated in a systemic problem connected with the malfunctioning of domestic legislation in that it had imposed, and continued to impose, on individual landlords restrictions on increases in rent for their dwellings, making it impossible for them to receive rent reasonably commensurate with the general costs of property maintenance.

In that connection, the Court directed that in order to put an end to the systemic violation identified in the present case the respondent State had, through appropriate legal or other measures, to secure a reasonable level of rent to the applicant and other persons in a similar position, or provide them with a mechanism mitigating the above-mentioned consequences of the State control of rent increases for their right of property.

In respect of an award to the applicant for any pecuniary or non-pecuniary damage resulting from the violation found, the Court held that the question of the application of Article 41 of the Convention was not ready for decision and reserved the said question as a whole, inviting the Government and the applicant to submit, within six months from the date on which the judgment became final according to Article 44 § 2 of the Convention, their written observations on the matter and, in particular, to notify the Court of any agreement that they might reach.

More specifically, as regards Article 41, the Court considered that that issue should be resolved not only having regard to any agreement that might be reached between the parties but also in the light of such individual or general measures as might be taken by the Government in execution of the judgment. Pending the implementation of the relevant general measures, the Court adjourned its consideration of applications deriving from the same general cause (see paragraph 196 of the Chamber judgment).

7. On 20 May 2005 the Government requested, in accordance with Article 43 of the Convention and Rule 73, that the case be referred to the Grand Chamber. A panel of the Grand Chamber accepted that request on 6 July 2005.



8. The composition of the Grand Chamber was determined according to the provisions of Article 27 §§ 2 and 3 of the Convention and Rule 24. Viera Strážnická, the judge appointed to sit in respect of Poland, withdrew from sitting in the Grand Chamber (Rule 28). The Government accordingly appointed Anna Wyrozumska to sit as an *ad hoc* judge (Article 27 § 2 of the Convention and Rule 29 § 1).

9. The applicant and the Government each filed observations on the merits. Subsequently, the parties replied in writing to each other's observations.

10. A hearing took place in public in the Human Rights Building, Strasbourg, on 11 January 2006 (Rule 59 § 3).

There appeared before the Court:

(a) *for the Government*

Mr P. STYCZEŃ,	<i>Counsel,</i>
Mr J. WOŁĄSIEWICZ,	<i>Agent,</i>
Mr Z. ŻYDAK,	
Mr J. BAJOR,	
Mr S. JACKOWSKI,	
Ms A. MĘŻYKOWSKA,	<i>Advisers;</i>

(b) *for the applicant*

Mr B. SOCHAŃSKI,	<i>Counsel,</i>
Mr P. PASZKOWSKI,	<i>Adviser.</i>

The Court heard addresses by Mr Sochański, Mr Wołásiewicz and Mr Styczeń.

## THE FACTS

### I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

11. The applicant, who is a French national of Polish origin, was born in 1931. She lived for a long time in Andrésy, France. At present, she lives in Poznań, Poland. She owns a house and a plot of land in Gdynia, Poland. The property previously belonged to her parents.

#### A. General situation

12. Polish legislation on rent control is the result of many historical and recent factors. Legislative schemes restricting the rights of landlords and regulating increases in rent were already in operation before the

Second World War. The description below of the general situation is based on the findings of the Polish Constitutional Court (*Trybunał Konstytucyjny*) which, on 12 January 2000, in one of its judgments concerning the constitutionality of certain aspects of the legislation on rent control, gave thorough consideration to the historical background of this legislation and the factors contributing to the preservation of restrictions dating back to an early stage of the communist regime in Poland.

13. The rent-control scheme was the consequence of the introduction of the so-called “State management of housing matters” (*publiczna gospodarka lokalami*) by the former communist authorities (see paragraphs 67-70 below). It was accompanied by provisions drastically restricting the amount of rent chargeable. The applicable provisions originated in the exceptionally rigid distribution of housing resources which characterised the first thirty years of the communist regime in Poland.

14. The circumstances did not change significantly after the end of the communist rule in 1989. Indeed, at the beginning of the 1990s the housing situation in Poland was particularly difficult, as was demonstrated, on the one hand, by a shortage of dwellings and, on the other hand, by the high cost of acquiring a flat. The State-controlled rent, which also applied to privately owned buildings, covered just 30% of the actual costs of maintenance of the buildings.

In 1994 those social and economic factors prompted the legislature not only to maintain elements of the so-called “special lease scheme” (*szczególny tryb najmu*) (see paragraph 69 below) in respect of State-owned dwellings but also to continue to apply that scheme – temporarily, for a period of ten years expiring on 31 December 2004 – to privately owned buildings and dwellings. In short, the system was a combination of restrictions on the amount of rent chargeable and of limitations on the termination of leases, even in respect of tenants who did not comply with the terms of the contract.

15. The material collected by the Constitutional Court in 2000 included a report prepared by the Office for Housing and Town Development (*Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast*). According to that report, in 1998, after four years of the operation of the 1994 rent-control scheme, the average rent as fixed under that scheme covered only 60% of the costs of maintenance of residential buildings. The shortfall was to be covered by landlords. The scale of the problem was considered to have been very large, since at that time 2,960,000 dwellings (25.5% of the country’s entire housing resources) were let under the rent-control scheme. That number comprised some 600,000 flats in buildings owned by private individuals. The total number of flats in Poland was estimated at about 11,600,000. Flats in privately owned buildings subject to the rent-control scheme constituted 5.2% of the country’s housing resources.

The report stated, among other things:

“Before ... [1994], statutory rent determined by the Cabinet covered about 30% of running maintenance costs. At present, after four years of operation of the [1994] rent-control scheme, municipalities set levels of rent covering on average 60% of maintenance costs. ...

In respect of buildings owned by municipalities, the shortfall is covered by the municipalities, which frequently use for that purpose surplus derived from letting commercial premises.

As regards privately owned buildings where tenants pay controlled rent, the shortfall is covered by the owners of the buildings.”

16. In 2003-04 the government, in the course of preparation of its bill amending the legislation on rent control (see paragraphs 114 et seq. below), collected a considerable amount of data describing the current general housing situation in Poland.

The situation is characterised by a serious shortage of residential dwellings. According to the 2002 national population and housing census, the deficit, defined as the difference between the number of households and the number of flats, amounts to 1,500,000 flats. There is a particularly acute shortage of flats to let.

17. Data collected by the Central Statistical Office (*Główny Urząd Statystyczny*) on the overall financial situation of households, indicate that in the years 1998-2003 household expenses such as rent and electricity bills amounted to 14.5%-15.4% of total expenses (18.6%-19% in pensioners' households). During the same period, between 7% and 10% of Polish households were in rent arrears (1998: 7.5%; 1999: 7%; 2000: 7%; 2002: 10%; 2003: 9%).

In 2000 about 54% of the population lived below the poverty line, of which 8% were below the abject poverty line. In 2002 some 58% of the population lived below the poverty line, of which 11% were below the abject poverty line.

18. Various reports received by the Office for Housing and Town Development confirmed that the provisions relating to the protection of tenants as applicable until 31 December 2004 (see paragraphs 85-89 below) limited the availability of flats to let. In the authorities' view, the introduction of the so-called “commercial lease” (*najem komercyjny*) – in other words a market-related lease – by lifting restrictions on rent increases for privately owned buildings and freeing private landlords from their obligation to provide indigent tenants with alternative accommodation upon the termination of their lease, should encourage private investors to build tenement houses designated solely for letting.

19. The Government gave various figures to indicate the number of persons potentially affected by the operation of the rent-control scheme. They stated that, according to information supplied by the Office for

Housing and Town Development, the operation of the relevant legislation affected approximately 100,000 landlords and 600,000 tenants. Other sources cited by the Government indicated that the total number of persons concerned was around 100,000 landlords and 900,000 tenants.

## **B. The facts of the case up to the adoption of the Chamber judgment**

### *1. Events before 10 October 1994*

20. The applicant's house was built in 1936 as a one-family home. It originally consisted of a duplex flat, a basement and an attic.

21. During the Second World War, the house was occupied by officers of the German army. In May 1945 it was taken over by the Red Army, which quartered some of its officers there for a while.

22. On 19 May 1945 the head of the housing department of Gdynia City Council (*Kierownik Wydziału Mieszkaniowego Magistratu Miasta Gdynia*) issued a decision assigning the first-floor level of the duplex flat to a certain A.Z.

23. In June 1945 the Gdynia City Court (*Sąd Grodzki*) ordered the return of the house to the applicant's parents. They began to renovate it but, shortly afterwards, were ordered to leave. A.Z. moved into the house in October 1945.

24. On 13 February 1946 the Decree of 21 December 1945 on the State management of housing and lease control (*Dekret o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu*) came into force. Under its provisions, the house became subject to the so-called "State management of housing matters" (see paragraph 13 above).

25. In 1948, at a public auction, the authorities unsuccessfully tried to sell the house to A.Z., who was at that time employed by Gdynia City Council, an authority responsible for the State management of housing matters at the material time. At about the same time, the applicant's parents, likewise unsuccessfully, tried to recover their property.

26. On 1 August 1974 the Housing Act (*Prawo lokalowe*) ("the 1974 Housing Act") came into force. It replaced the State management of housing matters with the so-called "special lease scheme" (see paragraphs 14 above and 69 below).

27. On an unknown date in 1975 a certain W.P., who was at that time head of the housing department of Gdynia City Council (*Kierownik Wydziału Spraw Lokalowych Urzędu Miejskiego*), tried to buy the house from the applicant's brother.

28. On 8 July 1975 the mayor of Gdynia issued a decision allowing W.P. to exchange the flat he was renting in another building under the special

lease scheme for the ground-floor flat in the applicant's house. That decision was signed on behalf of the mayor of Gdynia by a civil servant who was subordinate to W.P. On 28 January 1976 Gdynia City Council issued a decision confirming that under the provisions governing the special lease scheme the flat had been let to W.P. for an indefinite period. Later, in the 1990s, the applicant tried to have that decision declared null and void but succeeded only in obtaining a decision declaring that it had been issued contrary to the law (see paragraphs 44-49 below).

29. On 24 October 1975 the head of the local management and environment office of Gdynia City Council (*Kierownik Wydziału Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Gdyni*) ordered that the house become subject to State management (*przejęcie w zarząd państwowy*). That decision took effect on 2 January 1976.

30. On 3 August 1988 the Gdynia District Court (*Sąd Rejonowy*), ruling on an application by A.Z.'s relatives, gave judgment, declaring that, after A.Z.'s death, her daughter (J.P.) and son-in-law (M.P.) had inherited the right to rent the first-floor flat in the applicant's house.

31. On 18 September 1990 the Gdynia District Court gave a decision declaring that the applicant had inherited her parents' property. On 25 October 1990 the Gdynia District Court entered her title in the relevant land register.

32. On 26 October 1990 the mayor of Gdynia issued a decision restoring the management of the house to the applicant. On 31 July 1991, acting through her representative, she took over the management of the house from Gdynia City Council. Shortly afterwards, she began to refurbish the house.

33. On an unknown date in the 1990s the applicant set up a private foundation called the Amber Trail Foundation (*Fundacja Bursztynowego Szlaku*). Since 1991 she has been trying to make her house the seat of the foundation.

## 2. *Events after 10 October 1994*

34. After taking over the management of the house, the applicant initiated several sets of proceedings – civil and administrative – in order to annul the previous administrative decisions and regain possession of the flats in her house.

### (a) **Proceedings before the civil courts**

#### (i) *Eviction proceedings*

35. On 16 June 1992 the applicant asked the Gdynia District Court to order the eviction of her tenants. In April 1993, on an application by the

defendants, those proceedings were stayed. On 26 April 1996 the applicant's claim was dismissed.

(ii) *Proceedings concerning the relocation of tenants and compensation*

36. In April 1995 the applicant asked the Gdańsk Regional Court (*Sąd Wojewódzki*) to order Gdynia City Council to relocate the tenants living in her house to dwellings owned by the municipality. She also asked the court to award her compensation, *inter alia*, for the fact that the authorities had deprived her parents and herself of any possibility of living in their own house, for damage to the property and arbitrary alteration of its use, and for mental suffering. On 5 July 1996 the Regional Court ruled that, under the Lease of Dwellings and Housing Allowances Act of 2 July 1994 (*Ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych*) ("the 1994 Act"), the defendant authority had no obligation to relocate the tenants to accommodation owned by the municipality. It dismissed the remainder of the claims. The applicant appealed.

37. On 17 January 1997 the Gdańsk Court of Appeal (*Sąd Apelacyjny*) heard, and dismissed, her appeal. It observed that no provision of the 1994 Act obliged the municipal authorities to relocate the applicant's tenants or, at her request, to provide them with alternative accommodation (*lokal zastępczy*). The relevant provisions of the 1994 Act, namely section 56(4) and (7) (see paragraph 77 below), stipulated that a tenant had to vacate a dwelling only if the owner had offered him another flat he owned or the municipality had agreed to provide the tenant with alternative accommodation owned or administered by it. As regards the applicant's claim for damages for financial loss sustained as a result of the administrative decisions, the Court of Appeal observed that such claims could be determined by the courts of law only if a claimant had first applied for compensation to the administrative authorities and the outcome of the relevant administrative proceedings had been unfavourable. It referred the applicant to the Code of Administrative Procedure (*Kodeks postępowania administracyjnego*), which set out the rules governing the liability of public authorities for issuing wrongful decisions.

In so far as the applicant sought compensation for damage to the house and for the alteration of its use, the Court of Appeal considered that the defendant authority could not be held liable for the consequences of the laws which had previously been in force. In particular, it was not liable for the enactment of the post-war legislation which had introduced restrictive rules concerning the lease of dwellings in privately owned houses and the State management of housing matters. Nor was it liable for the implementation of the special lease scheme introduced by the 1974 Housing Act and the operation of the 1994 Act, which incorporated certain similar rules for the protection of tenants whose right to rent flats in privately owned houses had been conferred on them by

administrative decisions (see paragraphs 71-72 below). Lastly, the court noted that the defendant could not be liable for any damage caused by the applicant's tenants.

38. Subsequently, the applicant lodged a cassation appeal (*kasacja*) with the Supreme Court (*Sąd Najwyższy*). On 13 November 1997 the Supreme Court dismissed that appeal on procedural grounds. The court held that the applicant had not complied with the relevant formal requirements; in particular, she had not specified the errors of substantive civil law allegedly committed by the lower courts.

#### **(b) Administrative proceedings**

##### *(i) Proceedings concerning the annulment of the decision of 19 May 1945*

39. In October 1995 the applicant asked the Gdańsk Self-Government Board of Appeal (*Samorządowe Kolegium Odwoławcze*) to declare null and void the decision of the head of the housing department of Gdynia City Council of 19 May 1945. By virtue of that decision, the first-floor flat in the house had been assigned to A.Z. It had also formed a basis for granting the right to lease that flat in the applicant's house to A.Z.'s successors (see paragraphs 22-23 and 30 above).

40. On 26 June 1997 the Board rejected her application. It noted that the impugned decision had been taken pursuant to the Decree on housing commissions issued by the Polish Committee of National Liberation on 7 September 1944 (*Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o komisjach mieszkaniowych*), a provision which had at the relevant time governed all housing matters. It found that the decision had not been issued by the competent public authority and, in consequence, had not been lawful. Yet the Board could not declare the decision null and void (*stwierdzić nieważność decyzji*) because, pursuant to Article 156 § 2 of the Code of Administrative Procedure, if more than ten years had elapsed from the date on which the unlawful decision had been made, the Board could only declare that the decision "had been issued contrary to the law" (*została wydana z naruszeniem prawa*).

41. The applicant appealed to the Supreme Administrative Court (*Naczelny Sąd Administracyjny*). On 15 January 1998 the court dismissed her appeal because she had not availed herself of an obligatory legal remedy in that she had not made an application to the Board for the matter to be reconsidered (*wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy*).

42. The applicant subsequently made such an application. On 23 June 1998 the Board upheld its decision of 26 June 1997. The applicant appealed to the Supreme Administrative Court. The Gdańsk Regional Prosecutor (*Prokurator Wojewódzki*) joined the proceedings and lodged an appeal on the applicant's behalf.

43. On 8 June 1999 the Supreme Administrative Court dismissed both appeals. It confirmed that the impugned decision had been unlawful. It added that there had been several procedural shortcomings (for instance, the applicant's parents had not been notified of the proceedings and had never had any opportunity to challenge the decision; in addition, no legal basis had been given for it). However, in accordance with Article 156 § 2 of the Code of Administrative Procedure, the court could not annul the decision but could only declare that it had been issued contrary to the law. In passing, the court observed that the above-mentioned procedural shortcomings could be rectified by means of reopening the proceedings.

*(ii) Proceedings concerning the annulment of the decision of 8 July 1975*

44. In 1992 the applicant asked the Gdańsk Self-Government Board of Appeal to declare null and void the decision of the mayor of Gdynia of 8 July 1975. By virtue of that decision, W.P. had been granted the right to lease the ground-floor flat in the applicant's house (see paragraph 28 above)

45. On 27 January 1994 the Board rejected her application. The applicant appealed to the Supreme Administrative Court.

46. On 14 June 1995 the court dismissed her appeal. It found that the flats in the applicant's house had been let under the special lease scheme introduced by the 1974 Housing Act and that, accordingly, the mayor had been competent to issue the decision in question. It further observed that, despite some procedural errors committed by the mayor of Gdynia (which could be rectified by means of reopening the proceedings), the decision had had a legal basis and could not, therefore, be declared null and void.

47. On 17 September 1994 the applicant asked the mayor of Gdynia to reopen the relevant proceedings and to declare the impugned decision null and void. The mayor rejected her application as being lodged out of time.

48. On 29 December 1995 the Gdańsk Self-Government Board of Appeal, of its own motion, reopened the proceedings. It found that the contested decision had been made on behalf of the mayor of Gdynia by a civil servant who had been W.P.'s subordinate and that that fact in itself constituted a sufficient ground for reopening the proceedings pursuant to Article 145 § 1 (3) of the Code of Administrative Procedure. That fact had also rendered the decision unlawful. However, since more than five years had elapsed from the date on which the decision had been given, the Board could not annul it. It could merely declare that it had been issued contrary to the law, as laid down in Article 146 § 1 of the Code of Administrative Procedure.

49. The applicant appealed to the Supreme Administrative Court, alleging that the decision had never been served on the owners of the



house and that it should have been declared null and void. On 28 November 1996 her appeal was dismissed.

(iii) *Proceedings concerning the annulment of the decision of 24 October 1975*

50. On 4 October 1994 the applicant asked Gdynia City Council to reopen the administrative proceedings that had been terminated on 24 October 1975 by the decision of the head of the local management and environment office of Gdynia City Council. By virtue of that decision, the applicant's house had become subject to State management (see paragraph 29 above). She further asked to have the decision declared null and void, submitting that it had lacked a legal basis. In particular, the house had incorrectly been classified as a "tenement house" (*dom wielorodzinny*), whereas in reality it was, and always had been, a one-family house and, as such, should not have become subject to State management. The decision, the applicant added, had been made solely for the personal benefit and gain of W.P., who had at that time been the head of the housing department of Gdynia City Council. In her view, it had been made to sanction the prior – and likewise unlawful – decision of 8 July 1975 whereby W.P. had acquired the right to lease the flat in her house.

51. On 7 December 1994 the mayor of Gdynia rejected her application, finding that she had lodged it outside the prescribed time-limit. On 12 June 1995 the Gdańsk Self-Government Board of Appeal upheld the mayor's decision. Subsequently, the applicant appealed to the Supreme Administrative Court. On 14 November 1996 the court quashed both decisions because the mayor of Gdynia had not been competent to rule on the application.

52. On 27 February 1997 the Gdańsk Self-Government Board of Appeal reopened the proceedings terminated by the decision of 24 October 1975. On 28 April 1997 the Board declared that that decision had been issued contrary to the law because the owners of the house had not been notified of the proceedings. It found that Gdynia City Council had not acted with due diligence. In particular, it had made no effort to establish who had been the rightful successors to the owners of the house, while at the material time the applicant and her brother had – on a regular basis – paid the relevant taxes on the property to the City Council. Relying on Article 146 § 1 of the Code of Administrative Procedure, the Board refused to annul the decision because more than five years had elapsed from the date on which it had been given.

53. On an unspecified date in 2002 the applicant asked the Governor of Pomerania (*Wojewoda Pomorski*) to declare the decision of 24 October 1975 null and void. The application was referred to the Gdańsk Self-Government Board of Appeal, a body competent to deal with the matter. The Board rejected the application on 13 May 2002. It held that the matter was *res judicata*.

3. *The situation of the applicant's tenants*

(a) **The surface area of the flats**

54. The parties gave differing information as to the actual usable surface area of the flats in the applicant's house, a factor relevant for the determination of the chargeable rent.

(i) *The Government*

55. The Government submitted that the usable surface area of the applicant's house was 196 square metres. They produced an inventory done on 1 August 1991 in connection with the transfer of management of the house from Gdynia City Council to the applicant (see also paragraph 32 above). The usable surface area of the house was estimated at 196 sq. m; no net living area was indicated. There were four flats and no commercial premises. The number of habitable rooms in the flats was twelve. The surface area of those flats was estimated at 148 sq. m. The total surface area of the house was indicated as 255 sq. m.

(ii) *The applicant*

56. The applicant stated that the total surface area of the house occupied by the tenants and for which they paid rent was about 250 sq. m. In that connection, she supplied a declaration of 28 May 2001, issued by the Gdynia Association of Landlords and Managing Agents (*Zrzeszenie Właścicieli i Zarządców Domów*), an agency that apparently administered her property. According to the declaration, since at least the 1950s the applicant's house had been divided into three flats leased by means of the agreements originating in the administrative decisions described above.

57. The usable surface areas of those flats for the purposes of fixing rent were as follows: flat no. 1 = 127.38 sq. m; flat no. 3 = 67.90 sq. m; and flat no. 4 = 54.25 sq. m. Accordingly, the total usable surface area occupied by the tenants was 249.53 sq. m.

(b) **Documentary evidence relating to rent paid by the applicant's tenants**

58. On an unspecified date in 1995 W.P. asked the Gdynia District Court to determine the amount of the rent to be paid by him. On 20 March 1996 the District Court gave judgment and determined the amount of rent at 33.66 Polish zlotys (PLN) per month. It ordered the applicant to pay costs in the amount of PLN 528.90.

59. According to the Gdynia Association of Landlords and Managing Agents' declaration of 28 May 2001 (see paragraph 56 above), the amounts of rent to be paid by the applicant's tenants were as follows: for flat no. 1 (usable surface area of 127.38 sq. m), occupied by J.P. and M.P.: PLN 500.60; for flat no. 3 (usable surface area of 67.90 sq. m), occupied

by W.P.: PLN 322.65; for flat no. 4 (former attic; usable surface area 54.25 sq. m.), occupied by J.W.: PLN 188.25. Dwelling no. 2 (apparently originally the bedroom of the applicant's parents, later used as a drying room), which had previously been used by W.P. without any legal title or authorisation and for which he had paid no rent, was at that time locked and sealed by the managing agent. W.P. was served with a notice ordering him to pay PLN 2,982.46 for the unauthorised use of the dwelling on pain of being evicted.

At the hearing before the Chamber on 27 January 2004, the Government informed the Court that the rent paid by J.P. and M.P. on that date was PLN 531.63.

**(c) The tenants' financial situation**

60. Following a request by the Chamber to produce evidence establishing the situation of the applicant's tenants, the Government supplied a certificate issued by the Gdynia District Centre for Social Services (*Dzielnicowy Ośrodek Pomocy Społecznej*) on 19 February 1993. The certificate stated that W.P. had received assistance from the centre as from January 1993. He was to obtain a periodical social welfare benefit for March and May 1993. In 1992 he had received assistance for housing purposes. The certificate further stated that W.P. had earlier been assessed as having a "disability of the second degree", the disability and its degree being subject to a medical verification in May 1993.

61. On 12 February 2004, in reply to an enquiry by the Government in connection with the present case, the Gdynia City Centre for Social Services (*Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej*) stated that the applicant's tenants, W.P., J.P., M.P. and J.W., were not receiving any assistance from the centre and they had not received any assistance from social services for the past few years, that is from 1995 onwards.

*4. Amounts of controlled rent per square metre in Gdynia in 1994-2004, as supplied by the Government*

62. In reply to a question from the Chamber as to the amount of controlled rent received by the applicant from 10 October 1994 onwards, the Government stated that they had no details of the rent received by the applicant at the relevant time. However, they supplied indicators relevant for the fixing of a controlled rent, as determined by Gdynia City Council for similar houses.

63. According to this information, in December 1994 the rent per square metre was 9,817 old Polish zlotys; from January to November 1995, PLN 1.04; from December 1995 to October 1996, PLN 2.11; from November 1996 to December 1997, PLN 2.63; from January 1998 to January 1999, PLN 3.37; from February 1999 to January 2000, PLN 4.01;

from February 2000 to February 2001, PLN 4.37; and from April 2002 to October 2002, PLN 4.61.

64. On 10 October 2002, following the coming into effect of the Constitutional Court's judgment of 2 October 2002, it became possible for landlords to increase the rent up to 3% of the reconstruction value of the dwelling (see paragraphs 86, 102-04 and 113 below).

From December 2002 to 30 June 2003 the relevant conversion index of the reconstruction value of the dwelling (see paragraphs 75 and 85 below) was PLN 2,525.30. From 1 July to 31 December 2003 it amounted to PLN 2,471.86.

In 2004 the conversion index was fixed at PLN 2,061.21. The Government submitted that the reconstruction value of the dwellings in the applicant's house was calculated on the basis of the following three elements: the 3% mentioned above, the usable surface area of the flats and the relevant conversion index (PLN 2,061.21). The monthly rent per square metre in the applicant's house corresponded to 3% of the conversion index of the reconstruction value of a square metre divided by 12 months ( $3\% \times \text{PLN } 2,061.21 = \text{PLN } 61.83/12$ ). It accordingly amounted to approximately PLN 5.15 per square metre. Having regard to the usable surface area of the house as indicated by the Government, the maximum monthly chargeable rent was PLN 1,009.40 ( $\text{PLN } 5.15 \times 196 \text{ sq. m}$ ). Taking into account the surface area as indicated by the applicant, the relevant amount was PLN 1,285.08 ( $\text{PLN } 5.15 \times 249.53 \text{ sq. m}$ ).

*5. Levels of free-market rent in Gdynia in 1994-2004 as supplied by the applicant*

65. According to the applicant, in the years 1994-99 the free-market rent for the three flats in her house would have amounted to 1,700 United States dollars (USD) per month (USD 800 + USD 500 + USD 400 respectively, depending on the size of the flat). In the years 2000-02 the rent would have decreased to USD 1,250 per month (USD 600 + USD 350 + USD 300). In 2003 it would have been further reduced to USD 900 per month (USD 450 + USD 250 + USD 200). She stated that her prognosis as to the decrease in rent was based on such factors as the devaluation of the house owing to its age and the decreasing demand and increasing supply of flats to let on the market.

**C. Facts supplied by the Government after the adoption of the Chamber judgment**

66. In their referral request of 20 May 2005, the Government informed the Court that two of the applicant's flats had become vacant because

W.P. had moved out on 2 June 2003 and J.P. and M.P. had moved out on 6 September 2004. They also stated that J.W. had recently been offered a council flat by the authorities and was about to move out.

At the oral hearing, the Government said that J.W. was still living in the flat but that she was to move out in the coming weeks.

On 18 April 2006 the Government informed the Court that J.W. had moved to a council flat on 15 February 2006.

## II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

### A. “State management of housing matters” and the “special lease scheme”

67. The Cabinet Decree of 21 December 1945 on the State management of housing and lease control (*Dekret z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu*), which came into force on 13 February 1946, introduced “State management of housing matters”, which also applied to dwellings or commercial premises in privately owned buildings (see paragraph 13 above).

68. Later, on 1 September 1948, the Decree of 28 July 1948 on the lease of dwellings (*Dekret o najmie lokali*) came into force. Under its provisions, the State authorities administered all housing matters in the public and private sectors alike. The authorities were given power to issue a decision assigning to a tenant a particular flat in a privately owned building. Those provisions also laid down rules concerning rent control.

69. The 1974 Housing Act introduced the “special lease scheme”, which replaced “State management of housing matters”, although it did not significantly change the principles on which the right to lease was based. For instance, the right to lease a flat in a building subject to “State management” did not originate in a civil contract but was conferred on a tenant by an administrative decision. The owner of such a building had no say as to who could live in his or her house and for how long. The special lease scheme applied to residential and commercial premises.

70. Decisions on “allocation of a dwelling” (*przdział lokalu*) were, for all practical purposes, tantamount to “granting” a right to lease a dwelling (or commercial premises) under the special lease scheme. They were issued by the relevant departments of the local council (depending on which of the many reforms of the system of public administration was being carried out, those departments were called variously “housing departments”, “departments of local management and environment”, “dwelling departments”, etc.).

## **B. The Lease of Dwellings and Housing Allowances Act of 2 July 1994 (“the 1994 Act”)**

### *1. Abolition of the “special lease scheme” and introduction of a new rent-control scheme*

71. The Act came into force on 12 November 1994. It was intended to bring about a reform of the law governing the relationship between landlords and tenants. Although it abolished the “special lease scheme” and relaxed the control of rent by, for instance, allowing rents of commercial premises to be market-related and determined freely, as well as allowing rents for residential dwellings to be fixed freely in civil contracts between landlords and tenants, it maintained the control of rent of residential dwellings in which the right to lease a flat had earlier been conferred on a tenant by an administrative decision.

72. The 1994 Act introduced the system of “controlled rent” (*czynsz regulowany*) and set out detailed regulations on the calculation of rent for residential dwellings which had so far been subject to the “special lease scheme”. The provisions concerning controlled rent, the *ratio legis* of which was to protect tenants in a difficult financial situation during the transition from a State-controlled to a free-market housing system, were to remain in force until 31 December 2004.

The 1994 Act maintained, albeit with slightly modified wording, the rules concerning the protection of tenants against the termination of leases continued on the basis of previous administrative decisions and the right of succession to a lease.

### *2. Succession to the right to lease a flat*

73. Section 8(1) of the Act read:

“1. In the event of a tenant’s death, his or her descendants, ascendants, adult siblings, adoptive parents or adopted children or a person who has lived with a tenant in *de facto* marital cohabitation, shall, on condition that they lived in the tenant’s household until his or her death, succeed to the tenancy agreement and acquire the tenant’s rights and obligations connected with [the lease of] the flat, unless they relinquish that right to the landlord. This provision shall not apply to persons who, when the [original] tenant died, had title to another residential dwelling.

2. In cases where there is no successor to the tenancy agreement, or where the successors have relinquished their right, the lease shall expire.”

### *3. Controlled rent*

74. Section 20 set out the following:

“(1) Under the lease agreement the tenant is obliged to pay the rent.

(2) In the cases provided for by the present statute, the rent shall be determined in a manner specified in this Act (controlled rent). In other cases the rent shall be determined freely.

(3) The rent shall be determined with reference to the physical state of the building in question, its surface area and the condition of the flat and other factors which increase or reduce the flat's value.

(4) The parties shall specify the rent in their agreement.”

75. Section 25, which, pursuant to section 56(2) (see paragraph 77 below), also applied to privately owned flats subject to the previous special lease scheme, provided:

“(1) Subject to the reservation set forth in section 66, controlled rent shall be paid by tenants of dwellings belonging to municipalities, the State Treasury, State legal entities or legal entities administering dwellings for non-profit-making purposes, except for housing cooperatives.

(2) The maximum controlled rent must not exceed 3% of the reconstruction value of the dwelling [*wartość odtworzeniowa lokalu*] per annum.

(3) The reconstruction value of the flat shall be the product of its usable area and the conversion index of 1 square metre of the usable area of the building.

(4) The [relevant] Governor shall, by means of an ordinance issued quarterly, determine the conversion index of 1 square metre of the usable surface area of the residential building.”

#### 4. Transformation of “administrative lease” into “contractual lease”

76. Under the transitional provisions of the Act the right to lease a flat conferred on a tenant by an administrative decision was to be treated as a lease originating in a lease agreement concluded under the relevant provisions of the Civil Code. Tenants of such flats were to pay controlled rent until 31 December 2004.

Under section 55 of the Act the lease of a flat on the basis of an administrative decision issued under the 1974 Housing Act was to remain in force.

77. Section 56 laid down further regulations in respect of such “administrative leases”. Its relevant parts provided:

“(1) Under this Act, a lease which originated in an administrative decision on the allocation of a flat, or had another legal basis [that existed] before State management of housing or the special lease scheme was introduced in a given locality, shall be treated as a contractual lease signed for an indefinite period under the provisions of this Act.

(2) Until 31 December 2004 inclusive, the rent for flats let in the manner specified in subsection (1) in dwellings owned by natural persons shall be determined in accordance with the provisions concerning controlled rent.

...

(4) If an owner referred to in subsection (2) intends to dwell in his flat and with that intention has vacated the flat which he has hitherto rented ... from the municipality, the tenant shall be obliged to vacate the owner's flat and move into the flat [offered to him], provided that the [condition of] the flat in question complies with the requirements laid down by this Act in respect of alternative accommodation. If such is the case, the owner may terminate the lease under section 32(2).

...

(6) If the owner's adult child or parents are to dwell in his flat, subsection (4) ... shall apply by analogy.

(7) If the landlord has offered the tenant alternative accommodation which he or she owns himself or if, at the owner's request, such alternative accommodation has been provided by the municipality, subsection (4) shall apply by analogy."

### 5. *Landlords' duties in respect of property maintenance*

78. Section 9 of the Act set out a detailed list of landlords' duties under a tenancy. It applied both to landlords letting flats for a freely determined, market-related rent and to landlords receiving controlled rent. It also listed the types of maintenance work to be carried out by landlords under lease agreements. The relevant parts of that section provided:

"(1) The landlord shall ensure that the existing technical facilities in the building are in working order; shall enable the tenant to use lighting and heating in the dwelling; shall ensure that the dwelling is supplied with cold and hot water; and shall ensure the proper functioning of lifts, the collective aerial, and other facilities in the building;

...

(3) The landlord shall, in particular:

1. maintain in working order and keep clean any shared premises and facilities in the building; the same should apply to the vicinity of the building;

2. carry out repairs in the building and its dwellings and facilities, and restore any building which has been damaged, regardless of the cause of such damage; however, the tenant shall bear the costs of repairing damage for which he is liable;

3. carry out repairs in the dwellings, repair or replace installations and technical facilities and, in particular, carry out repairs for which the tenant is not responsible; in particular, he shall:

(a) repair and replace the water supply installation in the building and the gas and hot water supply installations, and repair and replace the sewage, central heating (including radiators), electricity, telephone and collective aerial installations – the latter, however, without fittings;

(b) replace or repair furnaces, window and door frames, floors, floor linings and plasterwork.

..."



#### 6. *Termination of a lease in respect of tenants paying controlled rent*

79. In practice, if such a tenant had not fallen into more than two months' arrears of controlled rent, the lease could not be terminated unless he had used the flat "in a manner inconsistent with its function", damaged the flat or the building, repeatedly and flagrantly disturbed the peace and public order or had sublet the flat without obtaining the prior consent of the landlord (sections 31 and 32 of the 1994 Act).

However, even if a tenant had fallen into rent arrears exceeding two months, a landlord was obliged to notify him in writing of his intention to terminate the lease agreement and to grant him a period of one month to pay off both the arrears and the current month's rent.

If, following the termination of the lease agreement, the tenant did not vacate the flat (which was very often the case, given the acute shortage of cheap dwellings for rent and the high costs involved in buying a flat), the landlord had to bring an action for eviction against him. If an eviction order was issued, the landlord, in order to have it enforced and the flat vacated, had to ask the relevant municipality to provide the tenant with "substitute accommodation". As there was a very short supply of such accommodation, the enforcement of the eviction order and vacation of the premises could take many years. Once an eviction order had become final, the tenant, as long as he lived in the flat, was obliged to pay so-called "compensation for extra-contractual use" (*odszkodowanie za bezumowne korzystanie*), equal to 200% of the current rent. If that sum did not cover the losses incurred by the landlord in connection with maintenance of the flat, he could sue the tenant for supplementary compensation.

### **C. The Constitutional Court's judgments declaring certain provisions of the 1994 Act incompatible with the Constitution**

#### 1. *The judgment of 12 January 2000*

80. On 12 January 2000 the Constitutional Court, ruling on a point of law referred to it by the Supreme Court, declared unconstitutional section 56(2) read in conjunction with, *inter alia*, section 25 of the 1994 Act (see paragraphs 75 and 77 above). It found that those provisions were in breach of Article 64 § 3 (admissible limitations on property rights) read in conjunction with Article 2 (rule of law and social justice) and Article 31 § 3 (principle of proportionality) of the Constitution (see paragraphs 107 and 109-10 below), and Article 1 of Protocol No. 1, because they placed a disproportionately heavy and, from the point of view of the permitted restrictions on the right of property, unnecessary financial burden on the exercise of property rights by landlords owning flats subject to rent control.

The court ruled that the unconstitutional provisions should be repealed on 11 July 2001. That in practice meant that by that date Parliament had to enact new, constitutional, legislation dealing with the matter.

81. Before giving its judgment, the Constitutional Court asked the President of the Office for Housing and Town Development (*Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast*) for information concerning the implementation of the 1994 Act and, more particularly, the manner of determining the “conversion index of 1 square metre of the usable surface area of the residential building” as referred to in section 25 of the Act. According to the information received, levels of controlled rent had never reached the statutory 3% of the reconstruction value referred to in section 25(2) but were determined by the municipalities at 1.3% of that figure. As a result, the levels of controlled rent covered merely 60% of the maintenance costs of residential dwellings. The rest had to be covered by landlords from their own resources. That did not allow them to put aside any savings for repairs.

82. In the judgment, the Constitutional Court attached much importance to the fact that the relevant regulations concerning controlled rent had brought about a situation whereby the expenses incurred by owners of dwellings were much higher than the rent paid by tenants and that the former “had no influence on how the rates of controlled rent were determined”. In its view, that shortfall of the rent actually received had resulted in the progressive reduction of the value of tenement houses and this, with the passage of time, entailed consequences similar to expropriation.

The judgment contains extensive reasoning, the gist of which can be summarised as follows.

“One of the essential elements of the right of property is the possibility of deriving profit from the object of ownership, which is of particular importance in a market economy. The legislature may regulate and limit this right in view of, among other things, the social context of enjoyment of property and duties towards the community that are inherent in ownership. In exceptional cases, ... it is even [acceptable] to exclude temporarily the possibility of ... deriving an income from goods that are the subject of ownership. However, if the limitations on a property right go even further and the legislature places an owner in a situation in which his property necessarily inflicts losses on him, while at the same time imposing on him a duty to maintain the property in a specific condition, it can be said that there is a limitation which impairs the very essence of that right. ...

The Constitutional Court observes that the applicable provisions very seriously limit the possibility for a landlord to use and dispose of his dwellings, as referred to in section 56(1) of the 1994 Act. In particular, under this section all earlier tenancy relationships, in so far as they originated in administrative decisions on the allocation of a dwelling ... were transformed into contractual leases for an indefinite period. ...

The Constitutional Court will not assess the compatibility of those regulations with the Constitution, as this is not the object of its ruling. It merely observes that, against

that background, the owner of a building is practically deprived of any influence on the choice of tenants in his building and on whether the lease relationships with those persons should continue. ...

Thus, the possibility [for a landlord] to enjoy and dispose of property is very considerably limited. While it is not totally extinguished, as he may still sell his building (dwelling) or take out a mortgage on it and there are no restrictions on succession rights, the exclusion of the owner's right to dispose of dwellings subject to the provisions of the 1994 Act results in the depreciation of the market value of the building. By the same token, other attributes which have so far not been taken away from the owner, such as the possibility of enjoying and disposing [of his property], are substantially reduced and his property right becomes illusory.

At the same time, the legal provisions impose on the owner of the building a number of onerous duties ... Not only do most of the applicable laws impose specific duties on the owner but they also provide for specific penalties for failure to comply with those duties or to discharge them properly. ...

The Constitutional Court considers that the 1994 Act and, especially, its practical application have not secured a sufficient mechanism for balancing the costs of maintaining a building, its equipment and surroundings and the income from controlled rent. ...

The Constitutional Court considers it necessary to draw attention to two further points which are relevant for the situation of the landlord.

Firstly, the inadequacy of controlled rent *vis-à-vis* real expenses for maintenance of a building does not allow ... [landlords] to put aside savings for repairs and for keeping the building in a good condition. As a result, the tenement houses are gradually losing value. In terms of property rights, this should be perceived as a process of gradual deprivation of this right, leading, with the passage of time, to results similar to expropriation. Also, it has a general impact on the community because many tenement houses are approaching the time of their 'technical death' and, in consequence, not only will the owner lose his property but tenants will also lose the possibility of housing, which will hardly be compatible with Article 75 § 1 of the Constitution.

Secondly, the inadequacy of controlled rent *vis-à-vis* real expenses for maintenance of a building has not been duly recognised by the tax laws ... [Under those laws], landlords are treated in the same way as businessmen or persons letting dwellings for a profit and must bear the financial consequences of all losses caused by the lease of their dwellings. ...

[As regards the principle of proportionality laid down in Article 31 § 3 of the Constitution]

... it may be justified to fix rent in such a way that it will not be disproportionate to the financial standing of tenants, so that it will be possible for them to maintain a decent standard of living (or at least a minimum standard) after paying the rent. Thus, it is in conformity with the contemporary perception of a 'social State' to demand some sacrifice from all members of society for the benefit of those who cannot provide subsistence for themselves and their families. By the nature of things, the extent of that sacrifice depends on the level of income and imposes a heavier burden on those who are better off. By the nature of things, the owners of property may be required to make sacrifices, according to the general principle that 'ownership entails obligations'.

However, the distribution of burdens among specific members of society cannot be arbitrary and must maintain rational proportions.

In the circumstances obtaining in Poland, under Article 31 § 3 it may be justified to maintain the provisions limiting landlords' property rights and, more particularly, excluding unrestricted freedom in fixing rates of rent and other charges collected from tenants. ... It may still – in any event in the transitional period – be justified to impose wider restrictions on property rights, precluding the freedom to derive profit by fixing levels of rent in such a way as to cover only the costs of maintenance and upkeep of the building.

However, an assessment of the 1994 Act leads to the conclusion that the applicable restrictions do not stop there. The present regulations deliberately set the levels of controlled rents below the costs and expenses actually incurred by owners. That, in itself, would not necessarily have had to be considered unconstitutional had there been any parallel legal mechanism compensating for incurred losses. No such mechanisms have been set up. In consequence, the applicable provisions are based on the premise that property must – until the end of 2004 – entail losses for the owner and that, at the same time, the owner has a duty to incur expenses to maintain his property in a particular condition.

That means that the 1994 Act placed the main burden of the sacrifices that society had to make for tenants, or at least for tenants in a difficult financial position, on the owners of property. Besides, other remedies – such as, for instance, subsidising from public funds the costs of maintaining and repairing buildings referred to in section 56(1), ensuring full recognition in the tax regulations for losses and expenses incurred by landlords and making the level of rent dependent on the tenant's income – have not been employed. Instead, the simplest means (being apparently the cheapest in social terms) have been applied, namely setting a low maximum level of rent and allowing the municipalities to make exceptions to that level. Consequently, it has been assumed that owners will cover the remaining costs of maintaining their property out of their own pockets. No proportionality whatsoever has been maintained in respect of the distribution of burdens (sacrifices) among the owners and the other members of society.

The Constitutional Court would stress once again that in the present context there is a constitutionally acknowledged necessity to protect the rights of tenants ... and this may be reflected in, among other things, provisions fixing a maximum level of rent. However, there is no constitutional necessity to afford them such protection mostly at the expense of private individuals – the owners of dwellings – because the duty to help the underprivileged and [the duties inherent in] social solidarity are incumbent not only upon those persons. It is possible to adopt other legal solutions so as to secure at the same time the necessary protection to tenants and the minimum financial means needed to cover the requisite costs to the landlords. ... It is not for the Constitutional Court to indicate concrete solutions and to determine the ratio of costs to be incurred by tenants, landlords and the community as a whole. However, this Court considers that there are no constitutional considerations which justify imposing the greater part of those costs on the landlords. ...

Consequently, section 56(2) is incompatible with the Constitution. A limitation on the right of property ... which is not 'necessary' does not satisfy the constitutional requirements of proportionality.

[Other considerations]

The finding that section 56(2) infringes the principle of proportionality makes it unnecessary for the Constitutional Court to determine whether that provision also infringes the very essence of the right of property since [a further finding to that effect] will not affect the merits of the ruling. It should merely be noted in passing that the question whether the ‘essence’ of the right of property has been preserved must also be assessed ... against the background of the combination of existing limitations on this right. ... The manner in which [rent control] has been effected by section 56(2) taken together with other provisions regarding privately owned buildings has [resulted] in the owners being deprived of even the slightest substance of their property rights.

It is the Constitutional Court’s opinion that, in consequence, the right to derive profit from property, which is an important element of the right of property, has been destroyed and, at the same time, the second element, the right to dispose of one’s property, has been stripped of its substance. In consequence, the right of property has become illusory and unable to fulfil its purpose in the legal order based on the principles listed in Article 20 of the Constitution [principles of social market economy, economic activity, private ownership, solidarity, dialogue and cooperation].

[As regards the constitutional aspects of the situation of tenants]

A kind of obligation has been placed on the legislature to ensure that up to 31 December 2004 tenancy relationships concerning municipal dwellings and [privately owned] dwellings should retain their present form, including the level of rent [3% of the reconstruction value of the dwelling] ... The Constitutional Court considers that, having regard to the principle of maintaining citizens’ confidence in the State and the law made by it and the principle of legal certainty, which ensue from the rule of law laid down in Article 2 of the Constitution and are binding on the legislature, renouncing that obligation will be admissible only in the event of exceptional public necessity. At present, there is no such necessity ... It should be noted in passing that setting a time-limit for the operation of the rent-control scheme in buildings owned by natural persons also places an obligation on the legislature – for the benefit of landlords – to repeal the scheme in its present form by the end of 2004. This obligation should also be seen from the perspective of the principle of maintaining citizens’ confidence in the State.

[Final considerations]

The constitutional inadmissibility of setting the income received by landlords below a certain minimum does not automatically mean that the rent chargeable to tenants has to be increased, because that problem can be resolved by allocating public financial resources.”

## *2. The judgment of 10 October 2000*

83. In a judgment of 10 October 2000, the Constitutional Court held that section 9 of the 1994 Act (see paragraph 78 above), laying down landlords’ obligations, was incompatible with the constitutional principles of the protection of property rights and social justice because, in particular, it placed a heavy financial burden on them, a burden which was in no way proportionate to the income from controlled rent. The Constitutional Court ruled that that provision should be repealed by 11 July 2001.

### 3. Resultant amendments to legislation

84. Following the Constitutional Court's rulings of 12 January and 10 October 2000, Parliament adopted a new law governing housing matters and relations between landlords and tenants. The relevant statute – that is to say, the Law of 21 June 2001 on the protection of the rights of tenants, housing resources of municipalities and on amendments to the Civil Code (*Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*) (“the 2001 Act”) – came into force on 10 July 2001. It repealed the 1994 Act and replaced the previous scheme of controlled rent with another statutory rent-control mechanism that restricted the possibility for landlords to increase levels of rent.

The 2001 Act was then successively amended. The most important amendments, adopted by Parliament on 17 and 22 December 2004, came into force on 1 January 2005 (see paragraphs 124-32 below).

## D. The 2001 Act

### 1. Restrictions on rent increases

85. Section 9 of the 2001 Act listed situations where a landlord could increase rent. The relevant parts of that provision, in the version applicable until 10 October 2002 (see paragraph 102 below), read as follows:

“(1) Increases in rent or other charges for the use of a dwelling, apart from charges that do not depend on the landlord [e.g. those for electricity, water, central heating, etc.] may not be made more often than once every six months;

(2) If a landlord increases other charges that do not depend on him, he shall be obliged to provide the tenant with a table of charges and the reasons for the increase;

(3) In a given year the increase in rent or other charges, except for charges that do not depend on a landlord, shall not exceed the average general yearly increase in prices for consumer goods and services in the previous year in relation to the year preceding that year by more than:

1. 50% – if the annual rent does not exceed 1% of the reconstruction value of the dwelling;

2. 25% – if the annual rent is higher than 1% but not more than 2% of the reconstruction value of the dwelling;

3. 15% – if the annual rent is higher than 2% of the reconstruction value of the dwelling.

Information on the increase in prices referred to in the first sentence [of this subsection] shall be communicated in official bulletins of the President of the Central Statistical Office;

...

(8) The reconstruction value of a dwelling shall be the product of its usable area and the conversion index of the reconstruction cost of 1 square metre of the usable area of the residential building. ...”

86. A further restriction on rent increases by landlords followed from section 28(2) of the 2001 Act, which provided that controlled rent could not exceed 3% of the reconstruction value of the flat. That provision was in force until 31 December 2004, the deadline that had already been set under the 1994 Act (see paragraph 77 above).

Section 28(2) read:

“Until 31 December 2004, in all tenancy relations subsisting before the date of entry into force of this Act, the level of rent in respect of dwellings that were subject to the controlled-rent scheme on the date of the entry into force of this Act, may not exceed 3% of the reconstruction value of the dwelling per year.”

## 2. *Termination of leases*

87. Section 11 of the 2001 Act listed situations in which a landlord could terminate a lease agreement that originated in an administrative decision.

Section 11(1) and (2) read in its relevant parts as follows:

“(1) If a tenant is entitled to use a dwelling for rent, the landlord may give notice only for reasons listed in this provision ... Notice should, on pain of being null and void, be given in writing.

(2) The landlord may give one month’s notice effective at the end of a calendar month, if:

1. the tenant, despite a reminder in writing, still uses the dwelling in a manner contrary to the terms of the agreement or in a manner inconsistent with its function, thus causing damage; or if he or she has damaged equipment designed for the common use of residents; or if he or she has flagrantly or repeatedly disturbed the peace, thus severely upsetting [*czyniąc uciążliwym*] the use of other dwellings; or

2. the tenant has fallen into more than three months’ arrears of rent or other charges for the use of the dwelling and, despite being informed in writing of the landlord’s intention to terminate the agreement and given one month to pay off both the arrears and the current month’s rent, has not paid those amounts; or

3. the tenant has sublet the flat or part of it, or allowed it, or part of it, to be used free of charge by another without the landlord’s authorisation; or

4. the flat used by the tenant has to be vacated in view of the impending demolition or substantial renovation of the building ...”

88. Under section 11(3), a landlord who received rent which was lower than 3% of the reconstruction value of the dwelling could terminate the agreement if the tenant had not lived in the flat for more

than twelve months or if he had title to another flat situated in the same town.

Section 11(4) provided that a landlord could terminate the agreement with six months' notice if he intended to dwell in his own flat and had provided the tenant with "alternative accommodation" (*lokal zastępczy*) or the tenant was entitled to a dwelling which met the conditions for "alternative accommodation".

Under section 11(5), a landlord could terminate the agreement with three years' notice if he intended to dwell in his flat but had not provided the tenant with any "substitute accommodation".

89. However, section 12(1) further limited the possibility of terminating leases. It stated that if a landlord intended to terminate a lease on the grounds mentioned in section 11(2)(2) (rent arrears unpaid despite the fact that a warning notice had been served and a further time-limit had been set for payment) and if the tenant's income would entitle him to obtain a lease on "social accommodation" (*lokal socjalny*) belonging to the municipality, no notice could be given unless the landlord had proposed a settlement to the tenant concerning the arrears and running charges.

As regards situations where, despite the termination of the lease agreement, the tenant did not vacate the flat, the landlord had to – as under the previous regulations – bring an action for eviction against him and, even if he obtained an eviction order, could not repossess the flat until the tenant had obtained a substitute dwelling from the municipality.

### 3. *Duties in respect of maintenance and repairs*

90. The 2001 Act, in the version applicable up to 1 January 2005, did not contain any specific provisions setting out the duties of landlords and tenants with regard to maintenance and repairs of dwellings and residential buildings. Those issues were governed partly by the relevant provisions of the Civil Code (which applied in so far as a given matter had not been addressed by the 2001 Act) and partly by the Construction Act of 7 July 1994 (*Prawo budowlane*) ("the Construction Act"), which lays down the general duties of owners of buildings.

91. Article 662 of the Civil Code, which lays down a general rule, reads in its relevant part:

"1. The landlord should give the object [of a lease] to the tenant in a usable state and should keep it in such a state for the duration of the lease.

2. Minor repairs related to the normal use of the object [of the lease] are incumbent on the tenant."

92. Article 675 of the Civil Code, in its relevant part, reads:

"1. After the termination of a lease, the tenant shall be obliged to return the object [of the lease] in a condition not worse [than when he took possession of it]; however, he



or she shall not be responsible for any deterioration of the object caused by reasonable wear and tear.”

93. Article 681 lists minor repairs for which a tenant is responsible. It reads as follows:

“Minor repairs for which the tenant is responsible are, in particular: minor repairs of floors, doors and windows, painting of walls and floors and the inner side of the flat’s entrance door, as well as minor repairs to installations and technical equipment that enable the use of lighting, heating, the water supply and the sewage system.”

94. Section 61 of the Construction Act provides:

“The owner or manager of a building shall be obliged to maintain and use the building in accordance with the rules set out in section 5(2).”

Section 5(2) states:

“The conditions for use of a building shall be secured in accordance with its purpose, in particular in respect of:

(a) the water and electricity supply and, if need be, the supply of heating and fuel, regard being had to their effective use;

(b) sewage, waste disposal and rainwater drainage.”

#### 4. *Succession to leases*

95. The relevant part of Article 691 of the Civil Code provides:

“1. In the event of a tenant’s death, the following persons may succeed to the tenancy agreement: his or her spouse if the latter has not been a party to that agreement, his or her children, his or her spouse’s children, any other persons to whom he was obliged to pay maintenance, and a person living with the tenant in *de facto* marital cohabitation.

2. The persons referred to in paragraph 1 shall succeed to the tenancy agreement if they lived in the tenant’s household until his or her death.

3. If there are no persons in the categories referred to in paragraph 1, the lease agreement shall expire.”

### **E. The Constitutional Court’s judgment of 2 October 2002**

96. On 11 December 2001 the Ombudsman (*Rzecznik Praw Obywatelskich*) made an application to the Constitutional Court and asked, *inter alia*, that section 9(3) of the 2001 Act (see paragraph 85 above) be declared incompatible with the constitutional principle of the protection of property rights. The Ombudsman referred to numerous complaints he had received from landlords, who claimed that levels of rent as determined under that section did not cover the basic

maintenance costs of residential buildings. He also submitted that the recent rules for the determination of rent put landlords at a bigger disadvantage than the rules which had been laid down in the 1994 Act and which had already been repealed as being unconstitutional.

He criticised the legislation on the ground that it was exceptionally inconsistent. He referred, in particular, to the – in his view erroneous – statutory correlation between rent increases and the increase of prices for consumer goods and services, which were not related in reality to the costs of maintaining a building. He added that there were still no provisions to allow the landlords to recover losses incurred in connection with expenses for the maintenance of property.

97. The representatives of Parliament and the Prosecutor General (*Prokurator Generalny*) asked the Constitutional Court to reject the application.

98. The Constitutional Court invited organisations of landlords and tenants to take part in the proceedings and submit observations in writing. The Polish Association of Tenants, the Polish Union of Property Owners (*Polska Unia Właścicieli Nieruchomości*) and the All-Polish Association of Property Owners (*Ogólnopolskie Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości*) filed their pleadings on 16, 17 and 18 September 2002 respectively.

99. The Polish Union of Property Owners supplied considerable statistical material, showing that the level of controlled rent represented on average around 1.5% of the reconstruction value of the building, which in turn amounted to some 40% of the costs of maintenance of residential buildings. They presented a sample calculation of monthly rent based on the average reconstruction value, the average size of a flat and the average gross income.

Assuming that the average reconstruction value was PLN 2,200, that 1.5% of that value was the average maximum reached by controlled rent and that the average flat had a surface area of 40 sq. m, the average monthly rent amounted to PLN 110. That amount, they stressed, represented 5% of the average gross income, whereas, according to them, in European Union countries rent accounted for 25 to 30% of the average gross income.

100. The All-Polish Association of Property Owners submitted, among other things, that the impugned legislation was in breach of the constitutional principle of proportionality because a group of some 100,000 landlords had to bear the main burden of social protection afforded by the Polish State to about 900,000 tenants, without any financial support from some 15,000,000 Polish taxpayers.

101. The Polish Association of Tenants considered that the contested provisions were compatible with the Constitution. It drew attention to the fact that a large group of tenants, especially those who had been granted

the right to a lease by means of administrative decisions, were in a poor financial position. It stressed that during the period of State management of housing matters those tenants had made investments and had thereby contributed to the maintenance costs of buildings, even though they had not been legally obliged to do so. At the hearing, in reply to questions from the judges, the President of the Polish Association of Tenants admitted that tenants paying controlled rent also included well-off persons, in respect of whom an increase in rent would be justified.

102. On 2 October 2002 the Constitutional Court, sitting as a full court, declared section 9(3) of the 2001 Act unconstitutional as being incompatible with Article 64 §§ 1 and 2 and Article 31 § 3 of the Constitution (see paragraphs 109 and 110 below). The provision was, accordingly, repealed. The repeal took effect on 10 October 2002, the date of the publication of the judgment in the Journal of Laws (*Dziennik Ustaw*).

103. In the reasoning of its judgment, the Constitutional Court extensively cited its judgment of 12 January 2000 (see paragraphs 80-82 above).

In conclusion, it held that the fact that the 2001 Act had abolished the scheme of rent control had not improved the situation of landlords because, instead, it had introduced a defective mechanism for controlling increases in rent. In its opinion, section 9(3) had not only “frozen” the disadvantageous position of landlords, a situation which had already been found to be incompatible with the Constitution, but had also, owing to the changing economic circumstances, significantly reduced any possibility of increasing rent to cover expenses incurred by them in connection with the maintenance of property.

The court repeated what it had already stated in its judgment of 12 January 2000, namely that the relevant provisions placed the main burden of the sacrifices that society had to make for the benefit of tenants in a difficult financial position on the owners of property. It went on to find that section 9(3) perpetuated the state of a violation of property rights that had subsisted under the 1994 Act, especially as landlords had not been relieved of any of their previous duties in respect of maintenance of property.

104. The main thrust of the Constitutional Court’s reasoning was as follows:

“During the transition from controlled rent to contractual rent it is necessary to control the increase in rent. ... In most European countries legislative bodies exercise control over rent increases. The introduction of such a mechanism into Polish law seems to be particularly justified and the need for it follows quite evidently from the shortage of flats and the absence of a lease market which would influence rates of rent. This very low supply of flats for rent has caused a situation in which tenants are exposed to undue demands from landlords. Hence there is a need to regulate rent increases.

While recognising this necessity, the Constitutional Court is convinced that the mechanism introduced by the impugned provision is defective and is objectively inappropriate for accomplishing the aims pursued by the legislature. ...

To begin with, the Constitutional Court will examine the impact of the operation of section 9(3) of the 2001 Act on landlords who were subject to controlled rent under the 1994 Act. In this Court's view, the contested provision has not only 'frozen' the disadvantageous position of landlords subsisting under the 1994 Act, a situation which was already found to have been incompatible with the Constitution, but has also actually aggravated that situation on account of changing economic circumstances. ...

At the time when the present legislation came into force, tenants paid rent determined by the municipalities. [The rent paid], according to the information supplied by the Office for Housing and Town Development, covered merely 60% of the costs of maintenance of residential buildings. The 2001 Act did not increase rent to the level that could have been established according to the principles set out by the Constitutional Court in [the judgment of 12 January 2000]. Nor did the legislature give landlords an opportunity to increase rent to a level ensuring recovery of their expenses. The 2001 Act has frozen rates of rent and fixed them as a reference level for the calculation of future increases. ...

In the Constitutional Court's opinion, in order to arrive at reasonable levels of rent it is necessary to take one of the following two measures: either a one-off increase in deflated rates of controlled rent, accompanied by a restrictive protection of tenants against further increases or, while freezing the applicable rates, permitting considerable increases in relatively rapid succession until an acceptable level has been reached. However, the legislature fixed an unreasonably low basic rent and allowed only strictly regulated increases, correlated with the inflation rate. The legislature did not take into account the fact that the rate of inflation was constantly declining, which means that permissible increases have been insignificant, amounting merely to a few percentage points of the basic rent and giving no opportunity, for purely mathematical reasons, to reach levels that would ensure profitability, or at least recovery of maintenance costs. The decrease in the inflation rate, although a generally positive sign of economic stability, has resulted in the stagnation of rents at low levels.

The deterioration of the situation of landlords receiving controlled rent is also shown by a comparison of rent increases under the 1994 Act with increases permissible under the 2001 Act. As transpires from information supplied by the Office for Housing and Town Development [in respect of the operation of the 1994 Act], at the relevant time, municipalities raised controlled rent annually to a significant extent: in 1996, when the inflation rate was about 20%, by 30% on average, but in 1997, when the inflation rate was 13%, by 31%. The pace of transition to reasonable levels of rent was faster than at present, if only because municipalities, themselves owning residential buildings, had a strong interest in securing genuine increases in rent. Finally, the previous regulations gave landlords the hope of relaxing rent policy. Irrespective of the rates of controlled rent imposed on them by municipalities, they knew that from 2005 they would be able to negotiate rents freely. However, that encouraging prospect was wiped out by section 9(3) of the 2001 Act. Even though the ceiling of 3% will no longer apply after [31 December] 2004, given the provision of section 9(3), this ceiling will not be reached in reality.

In the Constitutional Court's view, the above circumstances give sufficient grounds to find that the situation of landlords who formerly received controlled rent is now

unquestionably less favourable than it used to be under the 1994 Act. ... [O]n the contrary, section 9(3) has perpetuated the violation of the right of property. At this point, it is necessary to determine how the landlords' situation looks in other respects, apart from the restrictions on rent increases. If, following the ... judgment of 12 January 2000, the legislature had significantly changed any aspect of the legal position of landlords, thereby compensating for losses resulting from reduced rent, the evaluation of levels of rent in the present case would have had to be based on other criteria than those referred to by this Court in 2000.

Since 12 January 2000 there have been no changes to legislation, apart from the enactment of the 2001 Act, which seriously aggravated the situation of landlords. They still bear the burden of obligations imposed by the Construction Act, whose non-fulfilment, as stressed by the Ombudsman, is subject to penalties. There have been no changes to regulations on income tax, at least in respect of deductions from tax (or from taxable income) of amounts spent on the maintenance of buildings in which flats are let to tenants. Nor has the legislature introduced preferential loans for repairs. ... The Constitutional Court also points out that the 2001 Act has not materially improved the situation of landlords in respect of termination of leases. ...

Accordingly, it is fully justified to rely on this Court's findings in respect of section 56(2) of the 1994 Act. Even though the provisions under consideration have changed, and the Court is now considering completely different legal instruments (control of rent increase as opposed to the scheme of rent control under the 1994 Act), the core of the dispute and the issues under consideration remain essentially the same, namely the situation of landlords on whom the legislature has imposed reduced levels of rent. In addition, section 9(3) leads to a difference in the treatment of landlords, depending on whether they are parties to lease relationships formerly governed by the rent-control scheme, or to lease contracts based on freely determined rents. As shown above, in practice the rent increase mechanism adversely affects the first group of landlords and, at the same time, unjustifiably and at the tenant's expense, favours the second group.

In view of the foregoing, the Constitutional Court finds that the [operation of] the contested provision is tantamount to the continued violation of the right of property vested in a specific group of landlords, namely those who entered into a lease relationship by virtue of administrative decisions on the allocation of a dwelling, or on another basis, prior to the introduction of State management of housing matters in a given municipality. Not only did the legislature fail to adjust rates of controlled rent, despite their having been found to be unconstitutional, but in fact, through the introduction of restrictive provisions on rent increases, it practically froze such rents at levels that cannot be regarded as consistent with constitutional guarantees of the right of property. ...

It is worth reiterating, having regard to the [judgment of 12 January 2000], that the restrictions in question are undoubtedly guided by the need to protect public order and the rights of other persons, namely tenants. However, according to the Constitutional Court's case-law, Article 31 § 3 of the Constitution requires restrictions on the rights guaranteed therein to be necessary. In respect of the rent [control scheme], the Constitutional Court qualified as 'necessary' – at least during the transitional period – the restriction on the right of property 'precluding the freedom to derive profit, by fixing levels of rent in such a way as to cover only the costs of maintenance and upkeep of the building'. A reduction below that minimum was seen by this Court as unconstitutional. Placing the financial burden of subsidising rent on a single social group, namely

landlords, was also considered to have been unconstitutional since ‘the duty to help the underprivileged and [the duties inherent in] social solidarity are incumbent not only upon those persons’. The Constitutional Court envisaged and still envisages the possibility of applying other legal solutions ... which would result in a more uniform social distribution of the burden linked to the necessity to satisfy housing needs. It is therefore unnecessary to place the entire burden on the single group of landlords. Consequently, the Constitutional Court considers that the restriction resulting from section 9(3) ... does not meet the criteria established by the principle of proportionality and goes beyond the tolerable extent of limitations on the right of property set out in Article 31 § 3 of the Constitution.

The Constitutional Court is not competent to fix minimum levels of rent ... [However,] from the point of view of the protection of landlords’ rights, [it] stresses again the crucial importance of the correct determination of the costs of maintenance and upkeep of residential buildings. This constitutes the absolute minimum rate. ...

As regards the implementation of the constitutional rights of tenants, the Constitutional Court stresses that, although in the present judgment section 9(3) of the 2001 Act has been found unconstitutional, the Act still imposes significant restrictions on the freedom to increase rents. The most important of them is definitely section 28(2), which remains in force and which provides that ... up to 31 December 2004 inclusive the annual rent may not exceed 3% of the reconstruction value of the dwelling.”

## **F. The Constitutional Court’s judgment of 12 May 2004**

105. On 12 May 2004 the Constitutional Court heard a constitutional complaint lodged by a certain J.-M. O., challenging the constitutionality of section 9(3) and section 28(3) of the 2001 Act (see paragraphs 85 and 86 above). He submitted that those provisions were incompatible with Article 64 § 1 (protection of property rights) of the Constitution read in conjunction with Article 31 § 3 (principle of proportionality).

In their written pleadings, the Prosecutor General and representatives of Parliament asked the court to discontinue the proceedings in so far as they concerned the constitutionality of section 9(3) since it had already been repealed by the judgment of 2 October 2002, and to hold that section 28(3) was compatible with the Constitution.

At the oral hearing, J.-M.O. stated that he intended to pursue his complaint only in so far as section 28(3) was concerned.

106. The Constitutional Court held that section 28(3) was compatible with the Constitution and found:

“As emerges from [the Constitutional Court’s judgments of 12 January 2000 and 2 October 2002], the question of maintaining the maximum ceiling on rent has already been examined by this Court and the measure was considered to have been necessary from the point of view of public order – at least in the transitional period. The need to protect tenants against unduly high rents is justified by the housing situation in Poland, which is the consequence of State management of housing and has resulted in a commonly experienced shortage of flats.

A limitation on levels of rent – such as the one introduced by the contested provision – does not impair the essence of the right of property because it does not deprive owners of essential elements of that right. It has to be stressed that the right to a lease is one of the pecuniary rights protected by Article 64 §§ 1 and 2 of the Constitution and that restrictions on the right of property are inherent in many pecuniary rights, including the right to a lease. The contested section has set a maximum ceiling on rents with a clear time-frame – up to the end of 2004 – and this also may have an impact on whether a temporary restriction on the right of property may be regarded as not impairing its essence.

It also has to be stressed that the setting of a clear time-frame in section 28(3) implies an obligation of the legislature towards landlords, which must be assessed from the point of view of the principle of citizens' confidence in the State and the law made by it."

## **G. Relevant constitutional provisions**

107. Article 2 of the Constitution states:

"The Republic of Poland shall be a democratic State ruled by law and implementing the principles of social justice."

108. Article 20 lays down the basic principles on which Poland's economic system is founded. It reads:

"A social market economy, based on freedom of economic activity, private ownership, and solidarity, dialogue and cooperation between social partners, shall be the basis of the economic system of the Republic of Poland."

109. Article 31 § 3 reads:

"Any limitation on the exercise of constitutional freedoms and rights may be imposed only by statute, and only when it is necessary in a democratic State for the protection of its security or public order, or for the protection of the natural environment, health or public morals, or the freedoms or rights of other persons. Such limitations shall not impair the essence of freedoms and rights."

110. Article 64 protects the right of property in the following terms:

"1. Everyone shall have the right to ownership, other property rights and the right of succession.

2. Everyone, on an equal basis, shall receive legal protection regarding ownership, other property rights and the right of succession.

3. The right of ownership may be limited only by means of a statute and only to the extent that this does not impair the substance of such right."

111. Article 75 refers to the protection of tenants. It reads as follows:

"1. The public authorities shall pursue policies conducive to satisfying the housing needs of citizens, in particular combating homelessness, promoting the development of low-income housing and supporting activities aimed at acquisition of a home by each citizen.

2. Protection of the rights of tenants shall be established by statute."

112. Article 76 provides:

“The public authorities shall protect consumers, customers, hirers or lessees against activities threatening their health, privacy and safety, as well as against dishonest market practices. The scope of such protection shall be specified by statute.”

## **H. General effects of the repeal of section 9(3) of the 2001 Act**

113. After 10 October 2002, as a result of the Constitutional Court’s judgment, it became possible for landlords to increase rent up to 3% of the reconstruction value of the dwelling. At the end of 2002 levels of rent generally increased. According to the Government, in the Warsaw District, where the previous rate was PLN 2.17 per square metre, the rent quadrupled, reaching around PLN 10.00 per square metre in 2004. According to reports published in the Polish press, in most other towns 3% of the reconstruction value of the dwelling corresponded to PLN 5.00-6.00 per square metre. Levels of freely determined contractual rent are still higher: sometimes, especially in large towns, the difference may even reach 200 to 300%.

## **I. The December 2004 amendments**

### *1. Preparatory work and adoption by Parliament*

#### **(a) The government bill**

114. At the beginning of 2003 the government started to prepare a bill amending the 2001 Act. The bill was submitted to Parliament on 30 December 2003.

115. The explanatory memorandum on the bill stated that the aims of the proposed amendments were, among other things, “to specify the rights and obligations of the landlord and the tenant in order to strengthen the protection of the weaker party”; “to introduce new rules for the protection of tenants against excessive increases in rent and other charges for the use of dwellings”; and “to reduce the disproportion between the constitutionally guaranteed protection of tenants and the constitutional rights of landlords”.

116. The government proposed a number of changes to the existing provisions. The most important and controversial provision was the proposed section 28, pursuant to which (subsection (2)) the rent-control scheme, despite the fact that the end of its operation had been set by the legislature at 31 December 2004, was to be maintained until the end of 2008 in respect of all lease agreements in force before 10 July 2001 under which the tenants paid controlled rent. That in practice meant all



leases originating in administrative decisions regarding privately owned buildings.

The provision was to be applied mostly to all individual landlords, its operation in relation to public-housing entities and housing cooperatives being of minimal effect. The explanatory memorandum stated that the repeal of the rent-control scheme in its entirety “could cause a dramatic increase in rent” after the end of 2004 and that the limitation “would allow a smooth transition from the levels of rent at the end of 2004 to levels fixed in accordance with general principles”.

The government therefore proposed that controlled rent be frozen at the maximum level of 3% of the reconstruction value of the dwelling up to 31 December 2004; 3.25% up to the end of 2005; 3.5% up to the end of 2006; 3.75% up to the end of 2007, and 4% up to the end of 2008.

117. The effects of the proposed rent freeze on the property rights of individual landlords have received considerable media attention and have given rise to heated public debate. The proposal was severely criticised by all organisations of landlords.

118. Eventually, on 5 October 2004, the government submitted to Parliament an amendment to their bill. They withdrew their original proposal to freeze levels of rent after 31 December 2004. They still maintained the proposal to limit the increase in rent for leases originating in previous administrative decisions.

#### **(b) The deputies' bill**

119. On 22 June 2004 a group of deputies from the “Law and Justice” (*“Prawo i Sprawiedliwość”*) Party submitted a bill proposing amendments to the 2001 Act.

120. The general thrust of the proposed changes, as set out in the relevant explanatory memorandum, was:

“to secure the effective protection of the rights of tenants, as guaranteed by Article 75 § 1 and Article 76 of the Constitution, by:

(a) preventing the overuse by landlords of the right to terminate a lease agreement under section 11(5) of the 2001 Act;

(b) preventing the dysfunction resulting from non-fulfilment by landlords of the duties incumbent on them in leasing dwellings (even in cases where the landlords are unknown and the municipality does not manage the property).”

#### **(c) Parliamentary debate**

121. Parliament decided to work on both bills simultaneously. The first reading took place on 6 October 2004. The second reading, following the report of the Parliamentary Committee on Infrastructure, the Committee for Family and Social Policy and the Committee on Self-Government and Regional Policy and the adoption of amendments, was on 17 November

2004. After the third reading, which took place on 19 November 2004, the bills were adopted by the *Sejm* (the lower house of the Polish parliament) and transmitted to the Senate and the President of Poland on the same day.

On 6 December 2004 the Senate proposed several amendments, the most significant being the amendment to section 9 of the 2001 Act restricting the maximum increase in rent to a level of 10% per year in situations where the rent paid exceeded 3% of the reconstruction value of the dwelling.

122. On 17 December 2004 the *Sejm* accepted some of the Senate's amendments, most notably the amendment to section 9. On the same day the Act of Parliament was transmitted for signature by the President of Poland. The President signed it on 23 December 2004.

123. On 22 December 2004, following, among other things, press reports stating that the new provision of section 9 of the 2001 Act did not exclude the possibility of a one-off increase in rent even where the rent was equal to, or less than, 3% of the reconstruction value of the dwelling, Parliament passed, in an accelerated procedure, another bill amending the 2001 Act. The bill was tabled by a group of deputies and contained only one proposal, namely to add another subsection to section 9 of the 2001 Act (see paragraph 132 below). On the same day the bill was transmitted to, and accepted by, the Senate. The President of Poland signed the Act of Parliament on 23 December 2004.

## 2. *The 17 December 2004 Amendment*

124. The Act of 17 December 2004 on amendments to the 2001 Act on the protection of the rights of tenants, housing resources of municipalities and on amendments to the Civil Code and amendments to certain statutes (*Ustawa o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw*) ("the 17 December 2004 Amendment") came into force on 1 January 2005.

### (a) **Restrictions on rent increases**

125. Section 1(8) of the 17 December 2004 Amendment introduced a new section 8a into the 2001 Act. This new provision was drafted with a view to implementing both the Constitutional Court's ruling of 2 October 2002 and the constitutional principle of the protection of tenants' rights. It subjects the increase in rent to various restrictions.

Section 8a reads, in its relevant parts:

"(1) The landlord may increase rent or other charges for the use of the dwelling, giving [the tenant] notice of the rent increase, not later than by the end of a calendar month [and] in compliance with the terms for giving notice.

(2) The term for giving notice of an increase in rent or in other charges for the use of the dwelling shall be three months, unless the parties have stipulated a longer term in their contract;

...

(4) An increase whereby rent or other charges for the use of the dwelling would exceed 3% of the reconstruction value of the dwelling within one year may take place only in justified cases. At the tenant's written request, the landlord shall, within seven days, give reasons for the increase and its calculation in writing.

(5) The tenant may, within two months following the notice of the increase, challenge the increase referred to in subsection (4) by bringing a court action to have the increase declared unjustified or justified but in a different amount[; he or she may also] refuse to accept the increase, with the effect of the contract being terminated by the end of the term of notice. The burden of proof in respect of the justification of the increase shall rest with the landlord.

...

(7) The provisions of subsections (1) to (6) shall not apply to increases

1. not exceeding 10% of the current rent or current charges for the use of the dwelling within a year;

...

3. concerning charges that do not depend on the landlord.”

126. Pursuant to section 1(9)(a) of the 17 December 2004 Amendment, section 9 of the 2001 Act was reworded in its subsections (1) and (2) as follows:

“(1) Increases in rent or other charges for the use of the dwelling, apart from charges that do not depend on the landlord [e.g. those for electricity, water, central heating, etc.] may not be made more often than every six months but, if the level of the annual rent or other charges for the use of the dwelling, apart from charges that do not depend on the landlord, exceeds 3% of the reconstruction value of the dwelling, a yearly increase cannot be higher than 10% of the current rent or current charges for the use of the dwelling[; such an increase] shall be calculated without charges that do not depend on the landlord.

(2) If charges that do not depend on the landlord have been increased, he or she shall give the tenant a written statement listing charges and reasons for their increase. The tenant shall be obliged to pay the increased charges only up to such a level that is necessary for the landlord to cover costs of supply of utilities referred to in section 2(8) [e.g. electricity, water, heating].”

#### **(b) Termination of leases**

127. Section 1(11)(a) of the 17 December 2004 Amendment introduced certain changes in respect of the termination of leases by individual landlords. However, the new section 11 of the 2001 Act differs only slightly from the previous provision on termination of leases (see paragraphs 87-88 above).

Section 11(1) now reads, in its relevant parts, as follows:

“If a tenant is entitled to use a dwelling for rent, the landlord may give notice only for reasons listed in subsections (2) to (5) ... Notice should, on pain of being null and void, be given in writing.

Subsections (2), (4) and (5) of section 11 remain unchanged. Subsection (3) now reads:

“The landlord of a dwelling for the lease of which the rent is lower than 3% of the reconstruction value of the dwelling in a given year may terminate the lease:

(1) with six months’ notice if the tenant has not lived in the flat for more than twelve months;

(2) with one month’s notice, expiring at the end of a calendar month, in respect of a person who has been entitled to another dwelling in the same or nearby locality and provided that dwelling meets the requirements for substitute accommodation.”

128. As regards cases where the landlord, his adult descendants or a person in respect of whom he is obliged to pay maintenance intend to dwell in the landlord’s flat (see also paragraph 89 above), the present section 11(7) provides that the notice to quit given to the tenant should, on pain of being invalid, indicate the person who is to dwell in the flat. The terms for giving notice (six months and three years respectively) remain unchanged.

129. Under section 11(12) the termination of a lease in respect of a tenant who on the date of giving notice is more than 75 years old and who, after the expiry of the applicable three years’ notice, will have no title to another dwelling and will have no persons obliged to maintain him or her will take effect upon his or her death.

**(c) Duties in respect of maintenance and repairs**

130. The 17 December 2004 Amendment, in its section 5, introduced a new provision – section 6a – setting out a list of the landlord’s duties under the tenancy. In essence, it repeats the provision of section 9 of the 1994 Act (see paragraph 78 above).

131. Section 6b, introduced by the same section 5 of the 17 December 2004 Amendment, lays down the tenant’s duties. Its relevant part reads as follows:

“(1) The tenant shall be obliged to keep the dwelling in a proper technical, sanitary and hygienic state as prescribed by other separate provisions and to comply with the rules of good conduct in the building. He or she shall also be obliged to take care, and ensure protection against damage or devastation, of parts of the building designed for common use, such as lifts, staircases, corridors, chutes, other [similar] premises and the surroundings of the building.”

Subsection (2) sets out a detailed list of repairs and works involved in the upkeep of a flat.

### 3. *The 22 December 2004 Amendment*

132. The Act of 22 December 2004 on amendments to the 2001 Act on the protection of the rights of tenants, housing resources of municipalities and on amendments to the Civil Code (“the 22 December 2004 Amendment”) came into force on 1 January 2005. Its section 1 read:

“In section 9(1) [of the 2001 Act] the following subsection (1)(a) shall be included:

“The provisions of subsection (1) shall also apply in the event of an increase in rent or other charges for the use of a dwelling, except for charges that do not depend on the landlord if, after the increase, the level of the annual rent or other charges for the use of the dwelling, except for the charges that do not depend on the landlord, is to exceed 3% of the reconstruction value of the dwelling.”

## J. **The Constitutional Court’s judgment of 19 April 2005**

### 1. *The challenge to the constitutionality of the December 2004 Amendments*

133. On 4 January 2005 the Polish Union of Property Owners made an application to the Constitutional Court challenging the constitutionality of the 17 December and 22 December 2004 Amendments (“the December 2004 Amendments”). The Union alleged, in particular, that the provisions extending State control over increases in rent for dwellings owned by private individuals were incompatible with the constitutional principles of protection of lawfully acquired rights and citizens’ confidence in the State and the law made by it.

In that context, they stressed that the Polish authorities, in breach of their obligation to terminate the operation of the rent-control scheme by 31 December 2004 that they had taken upon themselves by virtue of two successive laws, namely the 1994 Act and the 2001 Act, had failed to abolish the impugned scheme and had simply replaced it by further restrictions on rent increases.

134. On 19 January 2005 the Prosecutor General made an application to the Constitutional Court challenging the constitutionality of the December 2004 Amendments. In particular, he contested the provisions restricting increases in rent to 10% and submitted, *inter alia*, that those restrictions constituted an unjustified interference with landlords’ property rights. He further alleged that Parliament was in breach of its duty to “legislate decently” (*zasada “przywzwoitej legislacji”*), especially the duty to formulate legal provisions in a correct and coherent manner.

135. The Constitutional Court invited the Speaker of the *Sejm*, acting on behalf of Parliament, the All-Polish Association of Property Owners and the Polish Association of Tenants to take part in the proceedings and submit their written observations. The Speaker of the *Sejm* and the All-

Polish Association of Property Owners fully supported the Prosecutor General's application. The association submitted detailed calculations of levels of rent that would be necessary to cover the maintenance costs of residential buildings. It maintained that in respect of most such buildings there was a "repair shortfall" (*luka remontowa*) amounting to 60% of the costs necessary for the reconstruction of the value of dwellings through major repairs and that, in order to secure sufficient means for such purposes, the levels of rent should reach 6% of the reconstruction value per year.

The Polish Association of Tenants considered that the current possibility of increasing rents set at the level of 3% of the reconstruction value by 10% per year already imposed an excessive burden on tenants. It submitted that the landlords' association had given exaggerated figures in respect of the costs of necessary repairs. In the context of rent increases, it also stressed that the State's financial assistance to tenants was practically non-existent.

## 2. *The judgment of 19 April 2005*

136. The Constitutional Court heard the Prosecutor General's application on 19 April 2005. It repealed section 1(9)(a) of the 17 December 2004 Amendment in so far as it made any increase in rent above 3% of the reconstruction value subject to a maximum yearly ceiling of 10% of the current rent and section 1 of the 22 December 2004 Amendment in its entirety.

In its judgment, it made an in-depth analysis of the housing laws as applicable from 1994 to 2004 and their historical and social background. It referred to its previous judgments repealing the successive defective legal provisions and to their implications.

The judgment contains extensive reasoning and a thorough assessment of the various social, political and economic circumstances affecting the current state of the Polish housing legislation. The gist of the Constitutional Court's arguments is summarised in the following paragraphs.

137. The Constitutional Court first analysed the impugned provisions from the point of view of the principle of the rule of law as laid down in Article 2 of the Constitution (see paragraph 107 above):

"In the opinion of the [Court], the introduction of the contested legal provisions clearly violated the principle of proper legislation, which necessarily leads it to declare those provisions incompatible with the principle of the rule of law as expressed in Article 2 of the Constitution. The amendments, contrary to the intentions of the legislature itself – as is confirmed by the content of the *Sejm*'s written observations [filed in this case] – eliminated a market mechanism in a situation where the actual purpose of introducing restrictions on rent increases was to be the protection of tenants, that is to say, persons who in a given case do not accept the proposed increase.

There is a distinct inconsistency between the provisions of the amendment in the initial bill and the provisions introduced following the parliamentary debate. In consequence, none of the declared aims of the [legislation] has been attained. Rents were not relaxed within rational limits encompassing the requirements of justice and of protection of landlords' rights and nor were effective and precisely determined procedures introduced to protect the rights of tenants against abuse of [landlords' right to] determine rent freely.

The new version of section 9(1)(a) has also violated the principle of ... confidence in the State and the law made by it. Thus, as already mentioned, there is no doubt whatsoever that until the adoption of the 17 December 2004 Amendment the legislation of the last decade consistently assured society, and especially persons directly interested in the situation of landlords and tenants, that rents that were controlled and at the same time limited to the level of 3% of the reconstruction value of the dwelling exclusively in respect of a certain category of premises would apply for the transitional period, that is, up to 31 December 2004. This period ... was [set] to make it possible for the government and the legislature to develop a new, comprehensive and multi-faceted system governing the relations between landlords and tenants, fully taking into consideration the justified interests of the parties and also realistically allowing those same parties to prepare themselves for surviving the most difficult period and to accept fully the new state of affairs, so that mutual relations between the parties to a lease (or an analogous relationship) could be shaped in a rational manner and above all with due consideration for the concrete conditions determining rent. The date of 31 December 2004 as the deadline for the transition period was also confirmed in the 2001 Act, which further strengthened the conviction that after that date the mechanism for determining rent would be compatible with the principle of freedom of contract.

This societal conviction was further supported by the unambiguous case-law of the Constitutional Court, which on many occasions underlined the transitional character of the rent-control scheme. It thus follows that in the years 1994-2004 the unambiguous 'rules of the game' were established, whose period of validity was clearly indicated by the 1994 Act (section 56(2)) and then in some sense confirmed by section 28(2) of the 2001 Act. ...

In its case-law the Constitutional Court has frequently expressed the opinion that the legislature must not fail to meet deadlines for those 'rules of the game' that it set itself. This opinion was expressed, *inter alia*, in ... the reasoning of [its judgment of 12 January 2000]. In its judgment ..., the Constitutional Court expressed the opinion that setting aside the principle of controlled rent for a ten-year transitional period would be acceptable only under exceptional circumstances, for otherwise there would be a violation of the principle of legal certainty expressed in Article 2 of the Constitution.

These considerations lead to the conclusion that the adoption of the contested Act and its publication on 29 December 2004, with its entry into force on 1 January 2005, violated the 'rules of the game' which were laid down in the previous legislation and which were subject to an unambiguous time-limit[. This happened in a situation where] there were no exceptional circumstances or events that could justify or explain the extension of [those rules] for a longer period.

The breaking of what amounted to a promise laid down in a statute must be regarded as a particular kind of irresponsibility on the part of the public authorities, and hence an exceptionally jarring violation of the principle of confidence in the State and the law made by it, a principle constituting one of the foundations of the rule of law."

138. The Constitutional Court next referred to the principle of the protection of property and the principle of proportionality:

“Article 64 §§ 1 and 2 of the Constitution guarantees the protection of ownership and other property rights on an equal basis for all. Among these ‘other property rights’ are the right to lease residential premises and other rights relating to premises serving to satisfy housing needs. Each of these rights, whether accruing to landlords or to tenants, enjoys constitutional protection, but in different ways. As a rule these rights collide but, as has been pointed out [in one of the Constitutional Court’s previous judgments], it would be a simplification to treat this conflict in linear terms, and to presume that providing a certain degree of protection to one of these rights must necessarily result in a weakening of the degree of protection afforded to the other.

Section 9(1) and (2) and section 9(1)(a) ... were based on the unjustified conviction that relations between landlords and tenants always have an antagonistic nature, which inevitably leads to the ‘zero-sum game’. In reality, however, this does not have to be the case; on the contrary, properly determined relations between the parties to a lease agreement are of service both to landlords and tenants, provided that neither of the parties abuses its rights, since everyone is obliged to respect the freedoms and rights of others (Article 31 § 2 of the Constitution).

The Constitutional Court is fully aware of how difficult it is to balance the legitimate interests of both landlords and tenants and to create the best possible ways of organising their relations. This is particularly true in the Polish situation, in which the rights of landlords were not respected for a long time and housing matters were subject to State management for entire decades[. This], combined with other systemic and economic factors, resulted in a degradation of housing supply unheard of in the countries of western Europe, and the consequences of which affected and still affect not only landlords but, ultimately, also tenants. Stepping back from this abyss will be difficult and will take many years, and the effective change of the present state of affairs will probably not be possible without committing public funds adapted to concrete situations (see the Constitutional Court judgment [of 12 January 2000]).

It is therefore the legislature’s duty to strive to form a harmonious legal situation for landlords and tenants, so that their relations can be seen as desirably complementary rather than characterised by inevitable antagonism. Charges for the use of the premises, including rent, are a special element of those relations. They should ensure that the landlord not only covers the costs of building maintenance and repair, but also obtains a return on invested capital (amortisation) and a decent profit because no legal provisions may extinguish one of the basic components of the right to property, namely the right to derive profit from property ... This was possible, as found by the Constitutional Court [in its earlier judgment], in the transitional period, during which it was considered reasonable to restrict profit [by fixing] such levels of rent as only covered the costs of maintenance and upkeep. Now complete regulations, fully and precisely determining the elements of rent, are required. The 2001 Act specified what are to be regarded as charges that do not depend on the landlord ... but it did not indicate ... the elements of rent as such. As a result, judicial control of reasons for rent increases is to a large extent illusory. ...

At the same time, the Constitutional Court considers it necessary to take into account the legitimate interests of tenants, and to establish effective mechanisms to protect them against abuse of their rights by landlords. It is also necessary to develop a set of instruments that would make it possible to support tenants finding themselves in



difficult financial and living circumstances. This must not be done, as has been the case hitherto, mainly at the cost of landlords, but mostly through the deployment of special public resources. Thus, the duties inherent in social solidarity and the duty to help the underprivileged are incumbent on society as a whole. ...

Over the last dozen years or so, attempts have been made in Poland to protect the legal interests of ... tenants through the statutory determination of percentage rent increase indicators, or of rent ceilings, or through the introduction of certain stronger control measures after a certain limit was exceeded, but in fact this has always been done in isolation from the concrete circumstances of given landlords and given tenants. An exception in this respect is the duty to determine officially the so-called 'conversion index', which of course adjusts the calculation of rent, but only locally, and, furthermore, is highly formalised and mechanical in nature.

The end of the transitional period for controlled rents must mean a real break with the statutory automatism in respect of setting levels of rent, determining the rent ceilings or imposing restrictions on rent increases. One should expect the establishment of a system providing flexible solutions, adapted to the requirements of a modern housing market, which – stressing the parties' freedom to determine rent levels – would also ensure effective control in order to prevent arbitrariness and abuse of that freedom.

The contested provisions allow the parties ... a very small margin of freedom, which does not take into consideration concrete circumstances, such as the technical condition of the premises and the building, the personal and financial situation of the tenants or local factors. The legislature believes that the elimination of irregularities in increasing rent, apart from rent being subject to an arithmetical ceiling, will be effected through a special procedure for judicial control laid down in section 8a combined with the mechanism restricting rent increases as laid down in section 9 of the 2001 Act, in particular section 9(1) and (1)(a).

The legislature, declaring that controlled rents would be abolished in the future, never promised that from 1 January 2005 the levels of rent determined by the parties would not be controlled at all. However, judicial control to this end would be effective if the law clearly determined elements of rent and formulated precise criteria for its evaluation. But this did not happen. The 2001 Act does not indicate at all how rent should be determined (because rent increases as such are a different matter), even in such a fragmentary way as section 20 of the 1994 Act did. It thereby deprived a court assessing an increase in rent of the possibility of objective verification, on the basis of concretely enumerated elements of rent and clear criteria for their evaluation, whether or not the increase was justified (section 8a(5) of the 2001 Act), and hence created a risk of divergence between judicial decisions. It should also be noted that in certain situations the limiting mechanism introduced by section 9(1) and (1)(a) either excludes judicial control of rent altogether, or makes it completely illusory ...

In consequence, ... both the contested amendments amounted to a breach of the principle of proportionality expressed in Article 31 § 3 of the Constitution, [notably] through defective formulation of the rules determining [rent], which do not give adequate protection either to landlords or to the rights of tenants."

139. In the context of the principle of proportionality the Constitutional Court also referred to this Court's Chamber judgment in the following terms:

“The Constitutional Court paid particular attention to the European Court of Human Rights’ judgment of 22 February 2005 in the case of *Hutten-Czapska v. Poland*. ...

Given the date of this judgment, [considerations] of the European Court were already based on the legal situation obtaining on 1 January 2005. Hence they encompassed both the December 2004 Amendments to the 2001 Act and the Prosecutor General’s application. In the Constitutional Court’s view, the opinion expressed by the European Court provides additional arguments in favour of finding that these amendments, in their parts contested in the application, violate the principle of maintaining confidence in the State and in the law made by it as laid down in Article 2 of the Polish Constitution and undermine in an inadmissible manner the standards of property protection common to the member States of the Council of Europe.”

140. It then went on to analyse the general situation:

“The Constitutional Court still holds the view (expressed in its judgment of 12 January 2000 ...) that

‘it is in conformity with the contemporary perception of a “social State” to demand some sacrifice from all members of society for the benefit of those who cannot provide subsistence for themselves and their families ... In the circumstances obtaining in Poland, under Article 31 § 3 [of the Constitution], it may be justified to maintain the provisions limiting landlords’ property rights and, more particularly, excluding unrestricted freedom in fixing rates of rent and other charges collected from tenants.’

The latter remark was particularly significant for the assessment of legislation during the transition period, but it cannot be seen as having fully lost its relevance with the end of that period.

...

Thus, States which, like Poland, are undergoing radical systemic and economic transformation must create legislative tools that make it possible for them to overcome the consequences of historical events (arbitrary and peremptory interference with private property by the State) and to ensure the transition to conditions appropriate for democratic, liberal States governed by the rule of law. This is a very difficult task, especially given the absence of well-tried models of proceeding in such cases. The scale of the phenomenon far surpasses the post-war experience of western European States. Changes in this area are being introduced by trial and error; they are slow and not effective enough – as has been pointed out by the Constitutional Court in the judgments cited above.

It is therefore not possible, in respect of the rights of landlords, who were formerly deprived of the possibility of fully enjoying their property, simply to give this possibility back to them in the form of unrestricted market-related rent. Such a measure, in a situation where private houses, previously taken in connection with the so-called ‘public management of housing matters’, have depreciated and require very major investments in repairs and high running maintenance costs, would mean imposing on tenants an excessive burden undermining their existence. ...

It must be kept in mind that the fact that landlords’ rights were infringed over several decades did not result from any acts by tenants, but was first and foremost caused by defective legislation. Removing, after years of neglect, all those harmful consequences may not therefore be done at the expense of tenants, and certainly not at their expense

alone, but must above all stimulate the public authorities themselves to take appropriate action.”

141. In its final considerations the Constitutional Court stressed that, given that its judgment was inherently limited by the scope of the Prosecutor General’s application, it could not resolve comprehensively and definitely the fundamental systemic issues arising from the operation of the rent-control scheme. In particular, it could not address the mechanism for balancing the interests of landlords and tenants, a mechanism which was still missing in the existing legal system.

Having regard to the fact that sections 8a and 9 of the 2001 Act (in so far as they were still in force following the repeal) did not provide for any satisfactory and consistent mechanism and no appropriate legislative initiative to that effect had been envisaged, the Constitutional Court decided to prepare recommendations (*sygnalizacja*) for Parliament, whose object would be to formulate clear demands to create a mechanism making it possible to formulate precise criteria for judicial control of rent and related charges.

### **K. The Constitutional Court’s recommendations of 29 June 2005**

142. On 29 June 2005 the Constitutional Court gave a decision (*postanowienie*) setting out the recommendations for Parliament (“the June 2005 Recommendations”) referred to in the judgment of 19 April 2005. In its relevant parts, the decision reads as follows:

“1. Starting-point

... Under the present legislation, as amended by the Constitutional Court’s judgment [of 19 April 2005], landlords may increase rents or other charges for the use of the dwelling not more often than every six months but an increase in rent or other charges, apart from those which do not depend on a landlord, whereby rent would exceed 3% of the reconstruction value of the dwelling within one year may take place only in justified cases. ... [T]he tenant may challenge the increase by bringing a court action to have the increase declared unjustified, or justified but in a different amount, or may refuse to accept the increase with the effect that the contract is terminated at the end of the term of notice.

However, judicial control of increases in rent and the procedure for such increases do not apply if an increase does not exceed 10% of the current rent or current charges.

2. Lack of statutory criteria for judicial control

[The 2001 Act] does not indicate, and this is its fundamental shortcoming, the criteria on the basis of which the courts are to control increases in rent or other charges for the use of the dwelling. This situation is detrimental to both landlords and tenants. Accordingly, judicial control, lacking statutory criteria, certainly becomes very difficult and unforeseeable, if not illusory. This may lead to quite arbitrary decisions. It is likely that in this legal situation the courts would be forced to create an *ad hoc* set of criteria for the future assessment [of increases] rather than to review legal grounds for increases. It

should be stressed that removing from the judicial control increases in rent and charges that do not exceed 10% will, in many instances, deprive tenants of the necessary protection and will, within several years, lead to rents being hauled up to an objectively unjustified level.

The above considerations lead to the conclusion that the statutory system of fixing the maximum ceiling of rents and other charges and of controlling increases determined algorithmically, which was justified in the transitional period ..., can neither satisfactorily serve the interests of landlords nor protect the justified interests of tenants. It is therefore necessary to regulate in a complex manner those matters, maintaining at the same time flexible solutions. ....

### 3. Factors influencing the level of so-called 'basic rent' [*czynsz początkowy*]

The question of determining rents and charges for the use of the dwelling cannot be seen only from the perspective of the criteria and rules for their increase. First of all, it is necessary to set a statutory starting-point – in other words, elements of rent that would adequately take into account the rights of landlords.

At the same time, not losing sight of the necessarily complementary relationship between a landlord and a tenant, one should have regard to the fact that the essential duty of the tenant is to pay an economically justified level of rent, i.e. not too high but related to the justified economic interest of the landlord.

The point of departure for determining such ... rent should be an indication that its elements cannot be [fixed without relation to] running repairs and maintenance, an adequately determined depreciation and a decent profit. ...

The need to include the costs of repairs and maintenance does not require any further explanation – it is obvious. Likewise, a decent profit derived from the exercise of the right of property is an indispensable element of the genuine protection of property rights. Without profit, there are no investments or even modernisation works, which are dictated by technological progress and which are also beneficial for the interests of tenants. The future detailed legal solutions should, however, pay due regard to the fact that the aims pursued by the public authorities (the State Treasury, other State authorities and municipalities) are different from those pursued by private individuals and bodies (such as housing cooperatives) and that the expectations of [those two groups] in respect of a decent rent should be established at different levels. ...

It is also necessary to include among the elements of rent a return on landlords' investments in the construction or modernisation of the building in due time, it being understood as a basis for an adequately established depreciation level. ...

### 4. Additional instruments for monitoring the level of rent

An auxiliary instrument, enabling the courts to assess thoroughly the basis of the determination of, and increase in, rent could entail, among other things, the setting up by the authorities, in the process of a true social dialogue with organisations of landlords and tenants, a system for monitoring the levels of rent in all municipalities which would, for example, disseminate information on the average level of rent in a given region. Such systems are known in some European countries as a 'rent mirror'. ...

### 5. Housing benefits

The justified 'basic rent', determined in the manner indicated above in respect of each residential building, might often be incompatible with the tenants' financial

situation. ... In such cases the poorer tenants should be included in a system of individual benefits, justified by their [individual] circumstances, from the public funds, which would genuinely help them to fulfil their duty to pay rent regularly up to a certain determined amount.

...

#### 8. Instruments for the necessary support of landlords

In certain situations (especially in respect of buildings regarded as part of the national heritage) it may happen that [even] properly determined rent will still not be sufficient to cover all the costs required for the necessary expenses involved in normal maintenance, in particular the necessary repairs or modernisation. In such precisely determined cases the system of public finances should provide for forms of individual support for landlords obliged to cover the extra costs involved in the maintenance of the buildings. Such support may take various forms, from housing subsidies, through loans on preferential terms for specific investments and, finally, to tax exemptions. ...

...

#### 10. Inconsistent regulation of the rights and obligations of parties to a lease agreement

The Constitutional Court considers it necessary to point to inconsistencies, as regards the setting out of a catalogue of landlords' and tenants' duties, between the sections 6a to 6f of the 2001 Act and the provisions concerning the lease of a dwelling contained in ... the Civil Code. It is against the rules of proper legislation to include the provisions governing the lease of dwellings not in the Civil Code, which contains a full set of regulations on lease relations, but in a law whose object is to protect tenants generally, not to regulate the lease relationship.

[Final remarks]

The Constitutional Court's present recommendations are concerned with shortcomings and lacunas to which it has pointed in recent years either in its judgments or documents providing information about its activities. ... Removing them in the near future is necessary also in view of the principle of the social market economy, which has particular importance in the present context. Now it is no longer possible to regulate these matters in a fragmentary or provisional manner. It should once more be stressed that they should be resolved through comprehensive solutions pursuing clearly defined aims which are compatible with the Constitution."

### **L. The Ombudsman's challenge to the constitutionality of the remaining provisions of the 2001 Act relating to increases in rent**

143. On 24 August 2005 the Ombudsman made an application to the Constitutional Court for certain provisions of the 2001 Act to be declared unconstitutional. He asked, *inter alia*, that section 8a (4)-(5)-(7.1) of the 2001 Act (as amended in December 2004) be found to be incompatible with Article 64 §§ 1 and 2 of the Constitution (principle of the protection of property rights) read in conjunction with Article 31 § 3 (principle of

proportionality) and Article 76 (principle of protection of consumers against dishonest market practices). He further asked that section 9(1) of the 2001 Act be found to be incompatible with Article 2 of the Constitution (principle of the rule of law).

144. The Ombudsman first referred to the Constitutional Court's judgment of 19 April 2005, stating that this judgment left no doubt whatsoever that the legislature's essential duty was to set up a legal mechanism balancing the constitutionally protected rights of landlords and tenants. Indeed, the attempts that had hitherto been made had proved to be unsuccessful mostly because of the authorities' choice to give priority to current political interests rather than to the law, as demonstrated by many earlier judgments of the Constitutional Court.

145. As to the contested provisions of section 8a, the Ombudsman stressed first their internal inconsistency, submitting that, on the one hand, subsections (4) and (5) made increases in rent above 3% of the reconstruction value per year subject to "judicial control" and required them to be "justified" but that, on the other hand, the latter subsection read *a contrario* meant that any other increases did not need to be justified. He further referred to the Constitutional Court's recommendations, pointing out that there were no statutory criteria for what was to be considered a "justified increase". In fact, he maintained, from the point of view of the landlord every rent increase was justified as it either increased his profit or reduced the losses involved in proper maintenance, while from the point of view of the tenant every such raise was "unjustified" as it involved greater expense on his part.

As regards section 9(1), the Ombudsman submitted that it was unclear and incompatible with the principle of proper legislation ensuing from the rule of law in that, for instance, it did not specify when the six-month period – relevant for determining the point from which a given increase in rent had applied – was to start. In the Ombudsman's view, this lack of clarity could not be removed simply by interpretation of that provision and created a possible source of conflicts between landlords and tenants.

146. On the date of the adoption of the Court's judgment, the application was pending before the Constitutional Court. The case was listed for a hearing on 17 May 2006.

## THE LAW

### I. THE GOVERNMENT'S PLEA OF INCOMPATIBILITY *RATIONE TEMPORIS*

147. The Government, as they had already done at the admissibility stage of the proceedings before the Chamber, maintained that the

alleged violation of the applicant's property rights had taken place before 10 October 1994, the date on which Poland ratified Protocol No. 1.

### **A. The Chamber's decision on admissibility**

148. In its decision of 16 September 2003 the Chamber rejected the Government's plea of incompatibility *ratione temporis* for the following reasons:

“The Court's jurisdiction *ratione temporis* covers only the period after the ratification of the Convention or its Protocols by the respondent State. From the ratification date onwards, all the State's alleged acts and omissions must conform to the Convention or its Protocols and subsequent facts fall within the Court's jurisdiction even where they are merely extensions of an already existing situation (see, for example, *Yağcı and Sargın v. Turkey*, 8 June 1995, § 40, Series A no. 319-A, and *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão and Others v. Portugal*, nos. 29813/96 and 30229/96, § 43, ECHR 2000-I).

Accordingly, the Court is competent to examine the facts of the present case for their compatibility with the Convention only in so far as they occurred after 10 October 1994, the date of ratification of Protocol No. 1 by Poland. It may, however, have regard to the facts prior to ratification inasmuch as they could be considered to have created a situation extending beyond that date or may be relevant for the understanding of facts occurring after that date (see *Broniowski v. Poland* (dec.) [GC], no. 31443/96, § 74, ECHR 2002-X).

The Court further observes that, indeed, the applicant's complaint is not directed against a single measure or decision taken before, or even after, 10 October 1994 but refers to a continued impossibility of regaining possession of her property and of receiving the adequate rent for the lease of her house.

It also notes that it appears to be common ground that the situation complained of has arisen out of laws that applied before the entry into force of Protocol No. 1 in respect of Poland, on the date of the Protocol's entry in force and are still in force.

The Government's plea of inadmissibility on the ground of lack of jurisdiction *ratione temporis* must accordingly be rejected.”

### **B. The parties' submissions**

149. The Government, in their oral and written pleadings to the Grand Chamber, relied on the Chamber's decision and, in particular, its finding that it would not consider the possible effect on the applicant's property rights of the decisions taken, or the laws applicable, before 10 October 1994. Furthermore, they cited the Chamber's judgment, pointing out that the Court, when defining the scope of the case and especially its jurisdiction *ratione temporis* had held that it would not examine the authorities' decisions to subject the applicant's house to State management or to allocate tenants to her flats and that the issue before it was whether there had been a violation of Article 1 of Protocol

No. 1 on account of the operation of the legal provisions as in force from 10 October 1994.

150. Thus, they argued, it should be noted in this context that State management of housing matters, introduced under the communist regime, had deprived owners of even theoretical rights in respect of their property. On the date of the Protocol's entry into force the applicant had therefore had no rights in respect of the termination of leases on her flats or the determination of the level of rent. The subsequent laws, as applicable from 10 October 1994 to the present day, had not introduced any restrictions which would reduce the applicant's hitherto practically non-existent rights but, on the contrary, had gradually increased her and other landlords' property rights with regard to the lease of their dwellings.

That being so, in the Government's view there had been no interference with the applicant's property rights during the period covered by the Court's temporal jurisdiction.

151. The applicant stressed that the situation complained of had been caused by the enactment of successive laws that – both before and after 10 October 1994 – had restricted the rights of landlords and had made it impossible for her to enjoy her property.

### **C. The Court's assessment**

152. The Court would first observe that, as clearly emerges from the applicant's statement of claim under the Convention, the object of the present application is her allegation of a continuing violation of her property rights "created by the implementation of the laws imposing tenancy agreements on her and setting an inadequate level of rent" (see paragraph 154 below).

While it is true that the "imposition of tenancy agreements" on the applicant originated in the operation of the "special lease scheme" dating back to 1974 (see paragraphs 71 and 76 above), it was nevertheless the 1994 Act which, with its entry into force on 12 November 1994, introduced the system of "controlled rent" and made the applicant's house subject to that system. That Act equated in the eyes of the law the so-called "administrative lease" of the applicant's flats with a lease based on the free will of the parties to an ordinary civil contract (see paragraphs 72-79 above). Subsequent housing laws which were enacted after that date and are still in force maintained that system (see paragraphs 80-145 above).

Lastly, the Court considers that the Government's fresh argument that at the time of the entry into force of the Protocol the applicant did not have any rights in respect of the termination of leases or the determination of rent and that the laws enacted after 10 October 1994



did not in fact aggravate but remedied her situation (see paragraph 150 above) would more appropriately be examined when ascertaining whether the Polish authorities struck a fair balance between the interests involved.

153. Accordingly, the Grand Chamber sees no reason to depart from the Chamber's conclusion that the Government's plea of inadmissibility on the ground of lack of jurisdiction *ratione temporis* must be dismissed.

## II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 1 OF PROTOCOL No. 1

154. The applicant complained under Article 1 of Protocol No. 1 that the situation created by the implementation of the laws imposing tenancy agreements on her and setting an inadequate level of rent amounted to a continuing violation of her right to the enjoyment of her possessions. In her submission, the very essence of her right of property had been impaired because she was not only unable to derive any income from her property but also, owing to restrictions on the termination of leases of flats subject to the rent-control scheme, she could not regain possession and the use of her property.

Article 1 of Protocol No. 1 reads as follows:

“Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.”

### A. Scope of the case

155. The Chamber, referring to the individual and general dimension of the case, held, *inter alia* (see paragraph 141 of the Chamber judgment):

“... the alleged continued violation of Article 1 of Protocol No. 1 concerns not only the individual applicant in the present case but also has significant – social, legal and economic – dimensions in terms of the effects of the contested legislation on the rights of numerous other persons. Thus, according to information supplied by the Government, the functioning of the rent-control scheme in Poland has already affected some 100,000 landlords whose property has been subject to the same restrictions as those complained of in the present case. Furthermore, between 600,000 and 900,000 tenants in Poland have taken advantage of the special rules governing the level of controlled rent and the termination of lease agreements under that scheme ...

The examination of the facts in the present case will therefore inevitably have consequences for the property rights of a large number of individuals. That will require the Court to assess Poland's compliance with Article 1 of Protocol No. 1 not only from the perspective of the impact of the combination of impugned restrictions on the

applicant's right of property in the period under consideration but also in a wider context, going beyond the applicant's individual Convention claim and taking into account the consequences of the operation of the rent-control scheme for the Convention rights of the whole class of persons potentially affected (see *Broniowski v. Poland* [GC], no. 31443/96, §§ 189 et seq., ECHR 2004-V)."

156. The Grand Chamber considers that, without prejudice to its ruling on the question whether the present case is, or – as the Government maintained – is not, suitable for the “pilot judgment” procedure (see paragraphs 227-28 below), the general context of the case and, especially, as rightly pointed out by the Chamber, the number of persons potentially affected by the operation of the rent-control scheme in Poland and the consequences that that scheme has entailed for their Convention rights may legitimately be taken into account in the examination of the applicant's individual case.

## **B. Compliance with Article 1 of Protocol No. 1**

### *1. Applicable rules in Article 1 of Protocol No. 1*

157. Article 1 of Protocol No. 1 comprises three distinct rules: the first rule, set out in the first sentence of the first paragraph, is of a general nature and enunciates the principle of the peaceful enjoyment of property; the second rule, contained in the second sentence of the first paragraph, covers deprivation of possessions and subjects it to certain conditions; the third rule, stated in the second paragraph, recognises that the Contracting States are entitled, *inter alia*, to control the use of property in accordance with the general interest. The three rules are not, however, distinct in the sense of being unconnected. The second and third rules are concerned with particular instances of interference with the right to peaceful enjoyment of property and should therefore be construed in the light of the general principle enunciated in the first rule (see, among other authorities, *James and Others v. the United Kingdom*, 21 February 1986, § 37, Series A no. 98, which reiterates in part the principles laid down by the Court in *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, 23 September 1982, § 61, Series A no. 52; see also *Broniowski v. Poland* [GC], no. 31443/96, § 134, ECHR 2004-V).

### *2. The parties' submissions*

158. The applicant relied on the arguments that she had submitted to the Chamber. In her view, the impugned restrictions had gone beyond what could be considered mere “control of the use of property”. Their continued application for many years had resulted in essential elements of her right of property being practically extinguished. In fact, she had

been an owner only “on paper”. She did not have the possibility to decide who would live in her house and for how long. The lease of the flats had been imposed on her by unlawful administrative decisions but, despite that fact, she could not terminate the lease agreements and regain possession of her house because the statutory conditions attached to the termination of leases, including the duty to provide a tenant with substitute accommodation, made it impossible in practice to do so.

The applicant further stressed that she had had no influence whatsoever on the amount of rent paid by her tenants. Indeed, under the contested laws the levels of rent were fixed without any reasonable relationship to the costs of maintaining property in good condition. This had resulted in a significant depreciation in the value and condition of her own house. In her submission, the cumulative effect of all those factors had brought about a situation similar to expropriation.

159. The Government disagreed and asked the Court to uphold the Chamber’s finding that the alleged interference had amounted to the control of the use of property within the meaning of the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1. They pointed out that the applicant had never lost her right to the “peaceful enjoyment” of her property. Since 25 October 1990, when the Gdynia District Court had entered her title in the relevant land register, she had enjoyed all the attributes of a property owner. She had a right to use, to dispose of, to pledge, to lend and even to destroy her property. The measures adopted, in particular the limitations on the level of rent chargeable, had therefore only amounted to a control of the use of the applicant’s property.

### 3. *The Court’s conclusion*

160. The Chamber shared the Government’s point of view (see paragraph 145 of the Chamber judgment).

It noted that, while it was true that the applicant could not exercise her right of use in terms of physical possession as the house had been occupied by tenants and that her rights in respect of letting the flats, including her right to receive rent and to terminate leases, had been subject to a number of legal restrictions, she had never lost her right to sell her property. Nor had the authorities applied any measures resulting in the transfer of her ownership. In the Chamber’s opinion, those issues concerned the degree of the State’s interference, and not its nature. All the measures taken, whose aim was to subject the applicant’s house to continued tenancy and not to take it away from her permanently, could not be considered a formal or even *de facto* expropriation but constituted a means of State control of the use of her property.

The Chamber therefore concluded that the case should be examined under the second paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 (see *Mellacher*

*and Others v. Austria*, 19 December 1989, § 44, Series A no. 169, and *Immobiliare Saffi v. Italy* [GC], no. 22774/93, § 46, ECHR 1999-V).

161. The Grand Chamber fully agrees with the Chamber's assessment.

4. *General principles deriving from the Court's case-law*

162. The Court will consider the case in the light of the following principles.

**(a) Principle of lawfulness**

163. The first and most important requirement of Article 1 of Protocol No. 1 is that any interference by a public authority with the peaceful enjoyment of possessions should be lawful. In particular, the second paragraph of Article 1, while recognising that States have the right to control the use of property, subjects their right to the condition that it be exercised by enforcing "laws". Moreover, the principle of lawfulness presupposes that the applicable provisions of domestic law are sufficiently accessible, precise and foreseeable in their application (see, *mutatis mutandis*, *Broniowski*, cited above, § 147, with further references).

**(b) Principle of legitimate aim in the general interest**

164. Any interference with the enjoyment of a right or freedom recognised by the Convention must pursue a legitimate aim. The principle of a "fair balance" inherent in Article 1 of Protocol No. 1 itself presupposes the existence of a general interest of the community. Moreover, the various rules incorporated in Article 1 are not distinct, in the sense of being unconnected, and the second and third rules are concerned only with particular instances of interference with the right to the peaceful enjoyment of property (see *Broniowski*, cited above, § 148).

165. Because of their direct knowledge of their society and its needs, the national authorities are in principle better placed than the international judge to appreciate what is in the "general" or "public" interest. Under the system of protection established by the Convention, it is thus for the national authorities to make the initial assessment as to the existence of a problem of public concern warranting measures to be applied in the sphere of the exercise of the right of property. Here, as in other fields to which the safeguards of the Convention extend, the national authorities accordingly enjoy a margin of appreciation.

166. The notion of "public" or "general" interest is necessarily extensive. In particular, spheres such as housing, which modern societies consider a prime social need and which plays a central role in the welfare and economic policies of Contracting States, may often call for some form

of regulation by the State. In that sphere decisions as to whether, and if so when, it may fully be left to the play of free-market forces or whether it should be subject to State control, as well as the choice of measures for securing the housing needs of the community and of the timing for their implementation, necessarily involve consideration of complex social, economic and political issues.

Finding it natural that the margin of appreciation available to the legislature in implementing social and economic policies should be a wide one, the Court has on many occasions declared that it will respect the legislature's judgment as to what is in the "public" or "general" interest unless that judgment is manifestly without reasonable foundation. These principles apply equally, if not *a fortiori*, to the measures adopted in the course of the fundamental reform of the country's political, legal and economic system in the transition from a totalitarian regime to a democratic State (see *Mellacher and Others*, cited above, § 45; *Scollo v. Italy*, 28 September 1995, § 27, Series A no. 315-C; *Immobiliare Saffi*, cited above, § 49; and, *mutatis mutandis*, *James and Others*, cited above, §§ 46-47, and *Broniowski*, cited above, § 149).

**(c) Principle of a "fair balance"**

167. Not only must an interference with the right of property pursue, on the facts as well as in principle, a "legitimate aim" in the "general interest", but there must also be a reasonable relation of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised by any measures applied by the State, including measures designed to control the use of the individual's property. That requirement is expressed by the notion of a "fair balance" that must be struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights.

The concern to achieve this balance is reflected in the structure of Article 1 of Protocol No. 1 as a whole. In each case involving an alleged violation of that Article the Court must therefore ascertain whether by reason of the State's interference the person concerned had to bear a disproportionate and excessive burden (see *James and Others*, cited above, § 50; *Mellacher and Others*, cited above, § 48; and *Spadea and Scalabrino v. Italy*, 28 September 1995, § 33, Series A no. 315-B).

168. In assessing compliance with Article 1 of Protocol No. 1, the Court must make an overall examination of the various interests in issue, bearing in mind that the Convention is intended to safeguard rights that are "practical and effective". It must look behind appearances and investigate the realities of the situation complained of. In cases concerning the operation of wide-ranging housing legislation, that assessment may involve not only the conditions for reducing the rent

received by individual landlords and the extent of the State's interference with freedom of contract and contractual relations in the lease market, but also the existence of procedural and other safeguards ensuring that the operation of the system and its impact on a landlord's property rights are neither arbitrary nor unforeseeable. Uncertainty – be it legislative, administrative or arising from practices applied by the authorities – is a factor to be taken into account in assessing the State's conduct. Indeed, where an issue in the general interest is at stake, it is incumbent on the public authorities to act in good time, in an appropriate and consistent manner (see *Immobiliare Saffi*, cited above, § 54, and *Broniowski*, cited above, § 151).

5. *Application of the above principles to the present case*

**(a) Whether the Polish authorities respected the principle of lawfulness**

*(i) The parties' submissions*

*(z) The applicant*

169. The applicant considered that the authorities had failed to respect that principle.

To begin with, all the administrative decisions implementing the measures for controlling the use of her property, notably those allocating flats to A.Z. and W.P. and subjecting her house to State management, had in 1996-97 been declared to have been issued contrary to Polish law. Under Article 1 of Protocol No. 1 an interference by the State with the peaceful enjoyment of possessions – be it an expropriation or control of the use of property – could not be regarded as lawful if the relevant decision had been made contrary to the existing legal provisions.

Furthermore, the 1994 Act and, more particularly, the provisions imposing on individual landlords rent control and onerous duties in respect of property maintenance could not be considered “enforcement of laws” since they had been found to have been contrary to the Constitution and the Convention in two successive judgments of the Constitutional Court, given on 12 January and 10 October 2000.

The same conclusion applied to the 2001 Act. Thus, the Constitutional Court, in its third landmark judgment of 2 October 2002 on housing legislation, had declared unconstitutional the restrictive provisions on levels of rent increases. In its most recent judgment of 19 April 2005, it had held that the provisions of the December 2004 Amendments, in so far as they had extended the operation of the rent-control scheme beyond 31 December 2004, were unconstitutional.

In consequence, the measures taken by the State in the sphere of the applicant's property rights had lacked a sufficient legal basis all along.

(β) The Government

170. The Government disputed this. They submitted that the control of the use of the applicant's property had a clear, firm and constant legal basis in the form of successive laws applicable during the entire period falling within the Court's temporal jurisdiction. Firstly, the 1974 Housing Act had applied until 12 November 1994. Secondly, the 1994 Act, which had been in force from 12 November 1994 to 11 July 2001, had introduced provisions for controlled rent and other limitations on the rights of landlords. Finally, the rules governing tenancy relationships applicable since 11 July 2001 had been laid down in the 2001 Act.

171. The Government accepted that the legality of any measure taken by the State could not be reduced to the mere requirement that a legal measure had to be enacted properly by the legislature. It also comprised compliance with the principle of legal certainty. Undoubtedly, an important aspect of legal certainty was that a law should not be changed unexpectedly, so as not to interfere with important decisions taken by individuals upon a bona fide understanding that that law had been adopted for a certain period and would be in force for that period. In the Government's view, the rent-control scheme under the 1994 and 2001 Acts – remedial legislation introduced for a definite period of time with the aim of protecting tenants – was an example of the implementation of the principle of legal certainty.

(ii) *The Court's assessment*

172. The Chamber came to the following conclusion on the question of lawfulness of the contested measures (see paragraph 155 of the Chamber judgment):

“... the control of the use of property by States is subject to the condition that it be exercised by enforcing ‘laws’ ... While in the present case there is no dispute over the fact that the restrictions on the applicant's right were imposed by the three successive housing laws, the applicant argued that the *ex post facto* rulings declaring the relevant administrative decisions contrary to the law and the legal provisions unconstitutional had retrospectively deprived those measures of any legal effect ...

However, the Court considers that those rulings and their consequences for the assessment of Poland's compliance with Article 1 of Protocol No. 1 are relevant for determining whether the authorities struck a fair balance between the interests involved. For the purposes of ascertaining whether the impugned measures were provided for, and taken under, ‘laws’ within the meaning of the second paragraph of that Article it thus suffices for the Court to find that they were applied under the Polish legislation in force at the material time.”

173. The Grand Chamber would add to this assessment, and in response to the applicant's arguments (see paragraph 169 above), that

the coming into effect of the Constitutional Court's judgments of 12 January and 10 October 2000 was postponed until 11 July 2001 (see paragraphs 80 and 83 above), which resulted in the impugned provisions of the 1994 Act being applicable up to that date. Accordingly, in these circumstances it can accept that the interference respected the principle of lawfulness.

**(b) Whether the Polish authorities pursued a “legitimate aim in the general interest”**

*(i) The parties' submissions*

*(α) The applicant*

174. In the applicant's view, the impugned housing laws had no legitimate justification.

Even if after the Second World War there had clearly been a need to secure homes for displaced persons, a fact that justified State management of multi-family houses, there had been no justification for taking such a step in respect of her house – which was, and had always been, a one-family house and not a tenement house. Putting tenants in the house and making the owner homeless could hardly resolve the problem.

The same applied to the subsequent restrictions, envisaged in the 1994 Act. Admittedly, they had been introduced to protect tenants in a poor financial situation. However, no provision of the contested legislation had made the right to cheap rent dependent on a tenant's individual situation. Since the applicable housing laws did not attach any conditions – such as the level of income, social or family situation and age of a tenant or the size or standard of the flat in question – to the entitlement to a low-rent dwelling, it was thus sufficient for a tenant to have the right to a lease granted pursuant to an administrative decision given under the communist regime in order to profit from the privileged situation under the rent-control scheme. Such a legal solution, which had moreover been adopted at the expense of private individuals who, like herself, were not necessarily in a better financial situation than their tenants, could hardly be said to have pursued any legitimate aim in the “general” or “public” interest.

*(β) The Government*

175. In their written and oral pleadings, the Government consistently maintained that the principal aim of the contested legislation was, and had been, to protect tenants against unduly high levels of rent during the period of Poland's economic transformation. In the 1990s the authorities had had to deal with the extremely difficult housing situation, which was



characterised by the serious shortage and high prices of dwellings. This situation had required the State to control increases in rent not only in the State sector but also in the private sector. The State had had to take those measures in order to prevent large-scale evictions which would have inevitably followed the introduction of completely uncontrolled increases in rent and would have caused serious social tensions, thus jeopardising public order.

176. The Government further submitted that the rent-control scheme was a purely temporary emergency measure designed to deal with the serious housing shortage in Poland, which had been compounded by the deteriorating economic situation of households. In that context, they referred to the statistical data they had produced, which showed that in the years 2000-02 between 54% and 58% of the population had lived below the poverty line and that in the years 1998-2002 between 7% and 10% of households had been in rent arrears.

They also stressed that the need to limit increases in rent for a specified period had been found by the Polish Constitutional Court to have been in the general interest, in particular in the interest of protecting tenants in a poor financial situation during the transition from the State-controlled to the free-market system.

177. Accordingly, the scheme of State-controlled increases in rent was a measure adopted with a view to protecting the interests of tenants in a free-market system and, more particularly, protecting them against the risk of being put on an unequal footing with economically stronger landlords. In the transition period, it was the State's concern to keep rents at a socially acceptable level, a concern which, in the light of the Court's judgment in *Mellacher and Others* (cited above, §§ 53 and 54), should be considered legitimate.

(ii) *The Court's assessment*

178. Having examined the parties' submissions, the Grand Chamber sees no reason to disagree with the following findings of the Chamber (see paragraph 160 of the Chamber judgment):

“As evidenced by the material produced by the parties and the relevant judgments of the Polish Constitutional Court, the rent-control scheme in Poland originated in the continued shortage of dwellings, the low supply of flats for rent on the lease market and the high cost of acquiring a flat. It was implemented with a view to securing the social protection of tenants and ensuring – especially in respect of tenants in a poor financial situation – the gradual transition from State-controlled rent to a fully negotiated contractual rent during the fundamental reform of the country following the collapse of the communist regime ...

The Court accepts that in the social and economic circumstances of the case the impugned legislation had a legitimate aim in the general interest, as required by the second paragraph of Article 1.”

**(c) Whether the Polish authorities struck a fair balance between the general interest of the community and the applicant's right to the peaceful enjoyment of her possessions**

*(i) The parties' submissions*

*(α) The applicant*

179. The applicant submitted that the Polish authorities had manifestly failed to maintain a fair balance between the demands of the general interest they relied on and her right of property.

She considered that the fundamental question in this case was who, and to what extent, was to bear the burden of the housing policy – landlords or the State. In her view, even the poor state of the country's budget and the costs of political and economic transformation of the State could not justify placing the main burden of making sacrifices for society's benefit on a specific group of property owners.

180. The applicant strongly contested the Government's argument in the proceedings before the Grand Chamber that the rent-control scheme was based on a specific social agreement between landlords, tenants and the State. In particular, she questioned the Government's assertion that "[b]y virtue of that agreement the tenants had been guaranteed that their situation during the ten-year period following the entry into force of the 1994 Act would not change and the landlords – who had waived their claims for compensation – had been promised that after that period all restrictions concerning rent would cease to exist" (see paragraph 189 below). On the contrary, she argued, that scheme was not based on any voluntary commitments on the part of landlords or tenants but on State-imposed legal solutions creating a situation where one social group – tenants – was subsidised by the other group – landlords.

If this was, as the Government put it, a situation of "legal peace" (see paragraph 189 below), how – the applicant asked – could one explain the fact that it had created so many controversies in Poland and had given rise to several constitutional disputes with the State before the Constitutional Court? Moreover, on every occasion when the constitutionality of the relevant legislation had been considered, it had been severely criticised by the landlords as placing an exceptionally heavy burden on them and by the tenants as not being satisfactory from their perspective.

181. The applicant agreed that, as the Court had stated in a number of its judgments, for instance *Spadea and Scalabrino*, *Scollo* or *Mellacher and Others* (all cited above), limitations on the rights of landlords were common in many countries facing housing shortages. In some of the cases cited, they had even been found to have been justified and proportionate to the aims pursued by the State in the general interest. However, in none of those cases had the authorities restricted the applicants' rights to such an extent as in the present case.

182. In the applicant's view, the combination of various restrictions imposed on the rights of landlords by the 1994 Act and, subsequently, by the 2001 Act had constituted an unacceptable and disproportionate interference with their property rights.

In that regard, she pointed out that the Polish Constitutional Court, in its four successive judgments of 12 January 2000, 10 October 2000, 2 October 2002 and 19 April 2005, had found that restrictions on the rights of landlords imposed by the rent-control scheme under the 1994 Act and the 2001 Act had been incompatible with the constitutional principle of the protection of property rights and the rule of law. It had also held that the implementation of that scheme by the authorities had placed a disproportionate and excessive burden on landlords.

183. The tenancy under the 1994 Act had been imposed on her and other private landlords by a unilateral decision of the State. That decision had been accompanied by severe limitations on termination of leases. Further provisions of the 1994 Act had, on the one hand, set the rent chargeable at low levels, well below the average costs of maintenance of property and, on the other, obliged the landlords to carry out costly maintenance works.

That state of affairs had not improved under the 2001 Act, which had practically maintained all restrictions on termination of leases and obligations in respect of maintenance of property and had aggravated the landlords' situation by freezing rents at unacceptably low levels. Furthermore, by virtue of the December 2004 Amendments the authorities had extended the operation of the rules imposing restrictions on rent increases beyond the final, statutory deadline that they had set themselves, an act found by the Constitutional Court to have been an exceptionally serious breach of the rule of law.

184. The applicant did not accept the Government's opinion that, with the coming into effect of the Constitutional Court's judgment of 19 April 2005, the rent-control scheme had been abolished and that the parties to lease contracts were now free to determine rents (see paragraph 190 below). The provisions of the 2001 Act currently in force stated the contrary: under section 8a of the 2001 Act, any increase whereby rent would exceed the ceiling of 3% was permitted only in justified cases and could be challenged before a court. At the same time, the landlords' onerous duties in respect of maintenance of property remained unchanged. As regards the termination of leases, the provisions differed only slightly from those under the previous, defective laws and the relocation of a tenant was still very difficult if not impossible. Those minor changes to the housing legislation could hardly be considered to have abolished the rent-control scheme. Nor did they improve the landlords' situation in any meaningful way.

Furthermore, the applicant stressed, the Constitutional Court, both in the judgment of 19 April 2005 and in the June 2005 Recommendations, had pointed to a number of serious shortcomings of the current system, considering that the 2001 Act as it stood at present “did not provide for any satisfactory and consistent mechanism for balancing the interests of landlords and tenants”. In that context, the Constitutional Court had reminded the authorities of the urgent need to introduce rules whereby landlords, after decades of subsidising the State’s housing policy, might be able to derive a “decent profit” from their property, stressing that the right to derive profit was one of the basic components of the right of property. However, the authorities had not so far taken any steps to implement those recommendations.

The applicant also criticised the existing legislation for the lack of criteria as to what constituted a “justified increase in rent”, maintaining that, for all practical purposes, it prevented landlords from raising levels of rent. As the Constitutional Court had rightly pointed out in its judgment and recommendations, in the absence of such statutory criteria judicial control of rent increases had become illusory. In that regard, the applicant supplied details of one case lodged with a Polish court involving a dispute over a 13% increase in rent and added that, given the average delay in the Polish civil courts, it might realistically be expected that the final ruling would be delivered within some two years, rent being frozen at the 3% level until the claim had been determined.

185. The applicant next referred to the Government’s argument that the rent-control scheme no longer affected her property rights and that she had obtained the relief sought since she was able to repossess the house because two of her tenants had already moved out and the third was about to do so shortly after the date of the oral hearing (see paragraph 192 below). The applicant admitted that attention given by the Polish media to her case before the Strasbourg Court had indeed resulted in her two tenants’ moving out. She had learnt of this fact from a representative of the Polish government in June 2005 – who had nevertheless refused officially to transfer possession of the house to her – and had informed the Court thereof on 22 August 2005. Yet, on the hearing date, the third flat was still being occupied by J.W. She could not simply terminate the lease as, given J.W.’s advanced age, the latter belonged to the group of tenants statutorily protected against termination of leases under section 11(12) of the 2001 Act.

As regards the assertion that her property rights were no longer affected by the operation of the rent-control scheme in Poland, the applicant stressed that the violation of her rights had not been, and could not be, brought to an end by merely restoring possession of the house to her. The effects that the impugned legislation had entailed for her would not cease or be erased by the return of what was left of her property. When

the State had taken the house under its management, it had been in good condition. Now, after years of neglect and disrepair – which had been caused both by the State’s careless management and by the impossibility for her to cover the necessary repairs from the rent received – it was close to ruin.

186. The applicant concluded by asserting that the Constitutional Court’s judgment of 19 April 2005 had not remedied the violation of Article 1 of Protocol No. 1 found by the Chamber in her case. Nor had it put an end to the systemic violation of the property rights of other, similarly situated landlords, as identified in her case.

She asked the Court to uphold the findings of the Chamber in their entirety.

(β) The Government

187. The Government considered that the authorities had maintained a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aims they had sought to achieve.

188. In their pleadings before the Grand Chamber, they first referred to the Chamber’s conclusion that, on account of the operation of the rent-control scheme, the authorities had imposed on the applicant a disproportionate and excessive burden (see paragraph 188 of the Chamber judgment). In that connection, they advanced the argument that, given that management of housing matters introduced under the communist regime had deprived owners of even theoretical property rights, on 10 October 1994 the applicant had had no rights in respect of the termination of the leases on her flats or the determination of the level of rent (see paragraphs 151 and 153 above). Seen from this perspective, the impugned housing laws, as applicable from that date to the present time, had not reduced the applicant’s property rights but, on the contrary, had gradually increased the scope of her and other landlords’ rights in respect of the lease of their dwellings. Thus, in their view, the introduction of the rent-control scheme had in fact commenced the complicated process of restoring landlords’ rights, a process which, given the state of housing supply inherited from the communist regime and the need to balance the rights of all members of society, involved extremely difficult decisions on the part of the authorities.

189. In the proceedings before the Grand Chamber they also put forward another new argument, namely that the rent-control scheme had been based on a specific social agreement between landlords, tenants and the State. By virtue of that agreement, the tenants had been guaranteed that their situation during the ten-year period following the entry into force of the 1994 Act would not change, and the landlords – who had waived their claims for compensation – had been promised that after that period all restrictions on rent would cease to exist. The

Government, for their part, had given an undertaking that by 31 December 2004 any restrictions resulting from that agreement would no longer apply. Thus, this situation could be described as “legal peace” as it had reflected the compromise reached by various social groups. This was confirmed by the Constitutional Court’s judgment of 19 April 2005, which had declared that it had been necessary to introduce the rent-control scheme during the transformation period. Moreover, in all its earlier judgments on that matter, the Constitutional Court had consistently recognised the need for the continued protection of tenants who had entered into lease agreements pursuant to administrative decisions and to whom the 1994 Act guaranteed a specific, maximum level of rent for a fixed time. It had explicitly acknowledged that the need to protect tenants against unduly high levels of rent had been fully justified by the housing situation in Poland.

Moreover, at the oral hearing they also maintained that restoration and improvement grants were available to landlords and that they could also take out commercial loans to finance the necessary repairs.

190. The Government further stressed that the means for controlling rent under both the 1994 Act and the 2001 Act had only been of a temporary nature and they had no longer been maintained after the Constitutional Court’s judgment of 19 April 2005, which had in fact marked the end of the rent-control scheme in Poland. Thus, by virtue of that judgment all the previous restrictions had been abolished. Since then, rents in Poland had been regulated by free-market forces and at present there were no limitations imposed on them by the authorities. The parties to lease contracts could freely determine the level of rent and the rights of landlords were no longer limited in any way. By the same token, the Government had fulfilled the obligations they had taken upon themselves under the above-mentioned social agreement and the “rules of the game” referred to by the Constitutional Court had finally been complied with.

191. Furthermore, comparing the instant case to that of *Mellacher and Others* (cited above), the Government maintained that, if in the latter case the Court had found that “in remedial social legislation and in particular in the field of rent control ... it must be open to the legislature to take measures affecting the further execution of previously concluded contracts in order to attain the aim of the policy adopted”, it *a fortiori* had to be open to the legislature not only to fix the level of rent below the market value but also to adopt measures affecting the implementation of leases arising from past administrative decisions, where tenants had had no say at all on the level of rent or on the choice of the flat – private or State-owned – which they had been allocated.

192. Lastly, the Government referred to the applicant’s individual situation, stressing in that connection that the Constitutional Court’s

findings as to the inadequacy of the controlled rent could not be decisive. Thus, the court had referred to the general situation in Poland, which had not necessarily applied to each landlord. They saw no reason why it should apply to the applicant's case. In that context, they also referred to the fact that two flats in her house had been vacated in June 2003 and September 2004 respectively. The third flat was to be vacated by a certain J.W. within several weeks following the oral hearing, as she had been allocated a flat owned by Gdynia City Council. She had actually moved out in February 2006 (see paragraph 66 above). The applicant had never given J.W. notice to quit. Nor had she increased her rent, even though J.W. had paid the amount corresponding to 1.5% of the reconstruction value of the dwelling. In consequence, the applicant could no longer claim that she had not regained possession of the house or that the rent-control scheme still affected her property rights.

193. In sum, the Government asked the Grand Chamber to hold that there had been no violation of Article 1 of Protocol No. 1.

*(ii) The Court's assessment*

194. In its assessment of the impact of the contested rent-control scheme on the applicant's right of property, the Chamber had regard to the fact that during the period under its consideration (from 10 October 1994 to 25 January 2005, the date of the adoption of its judgment) three different housing laws had applied to the applicant, namely the 1994 Act, the 2001 Act and the December 2004 Amendments. It is to be observed that the application in her case of the "special lease scheme" under the 1974 Housing Act (in the period from 10 October to 12 November 1994, the date of the entry into force of the 1994 Act) had had a negligible effect on "the peaceful enjoyment" of her possessions (see paragraph 170 of the Chamber judgment).

The Grand Chamber will proceed on a similar basis, taking into account the developments that have occurred after the adoption of the Chamber judgment.

*(α) The 1994 Act*

*Main features of the rent-control scheme as introduced by the 1994 Act*

195. The Grand Chamber, as the Chamber did, agrees with the Government that the 1994 Act was the first of the remedial laws enacted with a view to reforming housing in Poland during the period of the country's transition to a free-market system. It also agrees that, in comparison to the previous "special lease scheme", which had imposed full State control over the lease market, the 1994 Act was in general a step forward. In particular, it limited State control over leases to dwellings which, regardless of whether they were owned by a

municipality or a private individual, had hitherto been subject to the “special lease scheme”, while allowing rents for commercial premises to be market-related (see paragraphs 171 and 172 of the Chamber judgment and paragraph 188 above).

However, and in so far as the applicant and other landlords owning flats previously subject to “the special lease scheme” were concerned, it maintained a number of restrictions on their rights which for the most part, as explained below, were comparable to those under the housing laws introduced under the communist regime.

196. To begin with, under sections 55 and 56 of the 1994 Act any lease that had originated in past administrative decisions allocating a flat was to be treated as a contractual lease signed for an indeterminate time. While that provision in effect created a quasi-lease agreement between a landlord and a tenant – which, again, was a step forward in terms of re-establishing the rudiments of contractual relationships on the lease market – landlords had no influence on the choice of tenant or the essential elements of such an agreement. This applied not only to the duration of the agreement but also to the conditions for its termination, which considerably restricted the landlords’ right to terminate the lease even in respect of tenants who persistently failed to comply with its statutory terms. In addition, even if landlords terminated the lease, they could not have the dwelling vacated and possibly rented out on the free market unless they provided the tenant with “alternative accommodation” at their own expense. Such a cluster of legal rules, combined with the permanent shortage of dwellings in Poland, and the statutory succession right of the tenant’s relatives to a lease agreement made it very difficult for the landlord to regain possession of the flat (see paragraphs 16, 18, 73 and 79 above).

197. Further duties of landlords, potentially involving considerable expense on their part, were listed in section 9 of the 1994 Act, which obliged them to carry out specific repairs and maintenance work on their buildings. At the same time, their right to derive profit from leases was subject to statutory restrictions. Pursuant to section 25 of the 1994 Act the landlords had no power to fix the rent, as rents could not exceed a ceiling determined by law at the level of 3% of the “reconstruction value” of the dwelling (see paragraphs 76-83 above).

*Impact of the 1994 Act on the applicant’s and other landlords’ property rights*

198. However, as shown by the concrete application of the 1994 Act and as acknowledged by the executive and confirmed by the Polish Constitutional Court’s findings, levels of rent never reached the statutory ceiling of 3% of the reconstruction value but were maintained by the authorities throughout the country at a level covering some 60% of



maintenance costs. The shortfall was covered by the landlords (see paragraphs 15 and 80-82 above).

The situation of the landlords was compounded by section 9 of the 1994 Act, which entailed further consequences adversely affecting their financial position in that it obliged them to carry out costly maintenance works, despite the fact that in practice the rent was set below the average costs of maintenance of property, not to mention the costs of major repairs which were incumbent on the landlords. Moreover, the practical exclusion of landlords' rights in terms of free disposal of their flats, resulting from restrictive provisions on the termination of leases, caused a depreciation in the market value of the buildings concerned (see paragraphs 71-82 above).

199. Those limitations and their impact on the property rights of landlords were examined twice by the Polish Constitutional Court. In its judgments of 12 January and 10 October 2000, resulting in the repeal of the 1994 Act, it found that the relevant provisions were unconstitutional as being incompatible with the principles of the protection of property rights, proportionality and the rule of law and social justice (see paragraphs 82 and 83 above). Furthermore, in the judgment of 12 January 2000 the Constitutional Court also assessed the situation in Convention terms and found that the impugned scheme of rent control amounted to a violation of Article 1 of Protocol No. 1 (see paragraph 82 above).

200. It is true that the Constitutional Court found that the introduction of the rent-control scheme was not *per se* incompatible with the Constitution or even Poland's international obligations since at the material time there was a "constitutionally acknowledged necessity to protect the rights of tenants" and, in view of the difficult housing situation, it was necessary to restrict or even exclude freedom in fixing rates of rent. However, it held that the manner in which rent control was effected by section 56(2) taken together with other provisions of the 1994 Act resulted in "owners being deprived even of the slightest substance of their property rights". It further stressed that there was no constitutional justification for affording the necessary protection to tenants mostly at the expense of private individuals – the owners of rented flats. In that regard, it observed that the 1994 Act had "deliberately set the levels of controlled rent below the costs and expenses actually incurred by owners" and that, given their duty to disburse sums to maintain their property in a particular condition, it had been based "on the premise that property must – until the end of 2004 – entail losses for the owner". In its view, the 1994 Act had placed the main burden of the necessary sacrifices that society should make for poor tenants on the landlords. In that context, the Constitutional Court attached considerable importance to the fact that Polish legislation lacked any parallel solutions enabling landlords to

offset losses and expenses incurred in maintaining property, and pointed out that the situation could, and should, be remedied by “subsidising from public funds the costs of maintaining and repairing buildings ..., ensuring full recognition in the tax regulations for losses and expenses incurred by landlords and making the level of rent dependent on the tenant’s income” (see paragraph 82 above).

201. The Government, as they had done before the Chamber, argued that the Constitutional Court’s findings as to the general inadequacy of the controlled rent could not be decisive in the applicant’s individual case (see paragraph 192 above). However, the Grand Chamber rejects that argument, fully sharing the Chamber’s assessment (see paragraph 175 of the Chamber judgment):

“... not only did the Constitutional Court support its findings as to the detrimental effects of the 1994 Act on the property rights of landlords by comprehensive research into the general housing situation in Poland and documentary evidence produced by the State authorities ... but it also had the advantage of direct knowledge of the circumstances obtaining in the country ... The Government, for their part, have failed to produce any evidence to show that those circumstances, although found to have been prevailing throughout Poland, did not apply to the applicant or that her situation materially differed from that of other Polish landlords.”

202. Relying on the Court’s judgment in *Mellacher and Others* (cited above), the Government further argued that under Article 1 of Protocol No. 1, when enacting remedial housing legislation, States were entitled not only to reduce the rent chargeable to below the market value but even to take such radical measures as annulling validly concluded lease agreements (see paragraph 191 above).

The Grand Chamber finds that this argument has already been examined by the Chamber, which concluded as follows (see paragraph 176 of the Chamber judgment):

“The Court accepts that, given the exceptionally difficult housing situation in Poland, the inevitably serious social consequences involved in the reform of the lease market, as well as the impact that that reform had on economic and other rights of numerous persons, the decision to introduce laws restricting levels of rent in privately owned flats in order to protect tenants was justified, especially as it put a statutory time-limit on this measure ... However, as the applicant rightly pointed out ..., although the relevant Austrian legislation provided for many restrictions on, or the possibility of reductions in, the amount of rent chargeable, it also provided for procedures enabling landlords to recover maintenance costs (see also *Mellacher and Others*, cited above, §§ 31-32 and 55-56). No such procedures were available under the 1994 Act and, as noted by the Constitutional Court, Polish legislation did not secure any mechanism for balancing the costs of maintaining the property and the income from the controlled rent ...

Against that background and having regard to the consequences that the various restrictive provisions had on the applicant, the Court finds that the combination of restrictions under the 1994 Act impaired the very essence of her right of property. In that regard the Court would point out that the Constitutional Court, in its judgment

of 12 January 2000, came to the same conclusion, holding that under the 1994 Act the individual landlords had been ‘deprived even of the slightest substance of their property rights’ and that, ‘in consequence the[ir] right to derive profit from property, ... an important element of the right of property ha[d] been destroyed and ... the[ir] right to dispose of [their] property ha[d] been stripped of its substance’ ...”

203. The Grand Chamber agrees with the Chamber, fully endorsing its conclusions, in particular the finding that the combination of the restrictions imposed by the 1994 Act impaired the very essence of the applicant’s right of property.

(β) The 2001 Act

*Period between 11 July 2001 and 10 October 2002*

204. The dates marking this period are, respectively, the entry into force of the 2001 Act, a law which replaced the repealed 1994 Act and was designed to implement the Constitutional Court’s judgments of 12 January and 10 October 2000, and the repeal – by virtue of the Constitutional Court’s subsequent judgment of 2 October 2002 – of section 9(3) of the 2001 Act, a provision which introduced a new procedure for controlling increases in rent (see paragraphs 84-104 above).

205. Unlike the repealed provisions, section 9(3) of the 2001 Act made increases in levels of rent dependent on the inflation rate. However, it still maintained the previous maximum ceiling of 3% of the reconstruction value on the rent chargeable. In contrast to the 1994 Act, it did not contain detailed provisions on landlords’ duties in respect of the maintenance of property. Yet their situation did not change materially as other statutes, most notably the Construction Act and the Civil Code, laid down rules similar to those applicable under the 1994 Act. The provisions on the termination of leases were more detailed but they attached a number of restrictive conditions to giving notice to quit and in essence still maintained the rule allowing repossession of the flat only if the landlord had provided the tenant with alternative accommodation (see paragraphs 84-95 above).

206. As established by the Chamber (see paragraph 177 of the Chamber judgment), after only about four months’ operation of the new legislation, the Ombudsman challenged the constitutionality of section 9(3) of the 2001 Act before the Constitutional Court, submitting that the levels of rent as determined under that provision did not cover even the basic maintenance costs of residential buildings and that the new provision put landlords at a greater disadvantage than the rules for rent control laid down in the 1994 Act, which had already been found to have infringed their property rights (see paragraph 96 above).

207. The Constitutional Court, basing its findings on comprehensive documentary evidence and an assessment of the general situation

throughout Poland, ruled that the applicable provisions for controlling levels of rent were incompatible with the constitutional principles of the protection of property rights and the rule of law and social justice. It held, among other things, that the current situation was “unquestionably less favourable than it used to be under the 1994 Act”, that “the legislature [had] fixed an unreasonably low basic rent”, that the 2001 Act had “seriously aggravated the situation of landlords” and that section 9(3) “perpetuated the violation of the right of property” that had prevailed under the 1994 Act. In addition, it noted that the new provisions on the termination of leases had not materially improved the situation of landlords (see paragraphs 103-04 above).

Still further, the Constitutional Court strongly criticised the legislature for its continued failure to introduce any statutory mechanism mitigating landlords’ losses resulting from reduced rent and pointed out that “there ha[d] been no changes to regulations on income tax, at least in respect of deductions from tax (or from taxable income) of amounts spent on the maintenance of buildings ... [n]or ha[d] the legislature introduced preferential loans for repairs”.

It concluded that the operation of section 9(3) was tantamount to the continued violation of the right of property in respect of landlords and that the restrictions laid down in that provision went beyond the tolerable extent of limitations on that right (see paragraph 104 above).

208. The Grand Chamber, in its assessment of the applicant’s situation in the period under consideration, shares the opinion expressed by the Constitutional Court, to which the Chamber subscribed, that the provisions of the 2001 Act as applicable at the relevant time unduly restricted her property rights and placed a disproportionate burden on her, which cannot be justified in terms of the legitimate aim pursued by the authorities in implementing the relevant remedial housing legislation.

*Period between 10 October 2002 and 31 December 2004*

209. The relevant period started with the repeal of section 9(3) of the 2001 Act by the Constitutional Court and ended with the entry into force of the December 2004 Amendments to the 2001 Act (see paragraphs 113-32 above).

The Chamber made the following findings in respect of that period (see paragraph 180 of the Chamber judgment):

“From 10 October 2002, following the repeal of section 9(3) it became possible for the applicant to increase the levels of rent for her flats up to 3% of the reconstruction value of the dwelling ... However, having regard to the relevant indicators as supplied by the parties, the Court considers that it did not result in the applicant’s situation being materially improved. According to the Government, in the period immediately preceding the repeal of section 9(3), i.e. October 2002, the maximum rent for similar

flats in her town was PLN 4.61 per square metre, whereas the amount actually available to the applicant throughout and at the end of 2004 reached PLN 5.15 ... That amount (approximately 1.27 euros), which was within the applicable rent rates (PLN 5.00-PLN 6.00) in most other towns in the country, represented a mere 10% increase in the previous indicative rent, which, as clearly established above, was totally insufficient to cover basic maintenance costs ... Consequently, the Court does not see how the possibility of increasing the rent up to the – apparently low and inadequate – statutory ceiling could ameliorate the situation found to have amounted to a continuing violation of the property rights of the applicant and of other landlords. Nor does it consider that it provided her and the whole class of affected persons with any relief for the past state of affairs.”

210. In the proceedings before the Grand Chamber, the Government submitted – and the applicant did not contest their assertion – that in respect of at least one of her tenants, a certain J.W., the applicant had not raised the rent to the statutory ceiling of 3% of the reconstruction value but had kept it at the level of 1.5%. On this basis, they argued that the applicant could not effectively claim that her rights had been infringed by the operation of the rent-control scheme at the relevant time (see paragraphs 66 and 192 above).

However, the Grand Chamber considers that the question of whether or not the applicant raised the rent due from one of her tenants to 3% of the reconstruction value does not have a decisive bearing on its assessment of Poland’s compliance with Article 1 of Protocol No. 1. It suffices for it, as it sufficed for the Chamber, to assume that at the material time nothing prevented the applicant from so doing. The core issue before it does not consist in making detailed calculations and speculating as to how much or how little the applicant or other landlords would gain from increasing rent to 3% of the reconstruction value. Rather, the issue is whether this improvement, effected after many years of forcing landlords to accept a level of rent which bore no relation whatsoever to the costs of maintenance of property – not to mention making it impossible for them to derive some profit from rent – put an end to the continued violation of Article 1 of Protocol No. 1 caused by the combined effect of the restrictions referred to above or, alternatively, provided the applicant with appropriate relief in terms of restoring her Convention rights.

211. In that regard, the Grand Chamber would note that no other restrictions on the rights of landlords were lifted. As pointed out by the Constitutional Court, the rules for the termination of leases did not materially differ from those applicable under the 1994 Act, which the same court had previously found to have amounted to “the practical exclusion of landlords’ rights in terms of free disposal of their flats” and to have resulted in “the depreciation of the market value of the buildings concerned” (see paragraphs 82 and 104 above). What was more, notwithstanding that in January 2000 the Constitutional Court

had already held that the State had “placed the main burden of the sacrifices that society had to make for tenants ... on the owners of property” and that that situation was exacerbated by the fact that there had been no legal ways and means in Poland enabling landlords to offset expenses or mitigate losses incurred in connection with the maintenance of property or to obtain funds for the necessary repairs, no such mitigating mechanism had been set up (see paragraphs 82 and 104 above).

In the circumstances, the Grand Chamber, although on a partly different basis (see paragraphs 209-10 above), comes to the same conclusion as the Chamber and holds that the violation of the applicant’s right of property still continued over the relevant period.

*Period between 1 January 2005 and 26 April 2005*

212. The above dates mark the period of operation of section 1(9)(a) of the 17 December 2004 Amendment and section 1 of the 22 December 2004 Amendment, which reworded section 9 of the 2001 Act and made any increase whereby rent would exceed 3% of the reconstruction value subject to a maximum yearly ceiling of 10% of the current rent (see paragraphs 124-41 above).

213. The Chamber, despite the fact that it did not have before it any submissions by the parties, considered it necessary to examine the relevant legislation as to its compliance with the Convention and held as follows (see paragraphs 182-84 of the Chamber judgment):

“182. Indeed, as the Government stressed, the undertaking to maintain the rent-control scheme only temporarily has been kept since the provision setting the deadline for the application of that scheme based on the maximum ceiling of 3% of the reconstruction value of the dwelling expired on 31 December 2004 ... The Government have also abandoned their original attempt to extend the rent freeze to 2008 ...

However, another proposal made by the Government – enunciated not only in the 1994 and the 2001 Acts but also made before this Court at the oral hearing, namely, that after 1 January 2005 market forces would regulate rent and no new rent-control system would be introduced ... – has not been implemented.

On 1 January 2005 new provisions came into force. The constitutionality of those provisions was contested by landlords before the Constitutional Court after being in operation for merely three days. By virtue of the December 2004 Amendments, the Polish State introduced a new procedure for controlling increases in rent, which in essence modifies the previous system only slightly. Firstly, all levels of rent may, on condition that the increase is effected with the appropriate notice and not more often than every six months, reach 3% of the reconstruction value of the dwelling. Secondly, levels of rent exceeding 3% of that value may not be increased by more than 10% annually ...

183. Given that the practical application of the new provisions remains a question for the future and depends on a number of factors, such as the relevant conversion index ..., the Court does not find it appropriate to draw conclusions as to the decisive or long-term

effects of their operation on the applicant's and on other landlords' property rights. Yet it cannot but note that, given the recent amounts shown as the reconstruction value of the dwelling, the 10% increase in rent does not, for all practical purposes, entail any significant increase in rent. It can therefore hardly be seen as improving the applicant's situation in respect of covering the cost of maintenance works, which she is still obliged to carry out under section 6(a) of the 2001 Act.

184. Accordingly, it cannot be said that the December 2004 Amendments provided the applicant with any kind of relief that could compensate for the violation that has already occurred on account of the continued application of the rent-control legislation in Poland. On the contrary, the new provisions seem to perpetuate the status quo found to have been incompatible with the requirements of Article 1 of Protocol No. 1."

214. The December 2004 Amendments were subsequently examined as to their compatibility with the Polish Constitution by the Constitutional Court. In its judgment of 19 April 2005, the court not only relied on the Chamber judgment as one of the grounds supporting its finding that the introduction of the provisions extending the operation of the rent-control scheme beyond the deadline set by the legislature was in breach of the rule of law and of the principle of protection of property, but also assessed the State's conduct as a "particular kind of irresponsibility on the part of the authorities" and an "exceptionally jarring violation of the principle of confidence in the State and the law made by it" (see paragraphs 137-40 above).

215. In the light of the Constitutional Court's findings, the Grand Chamber cannot but subscribe to the Chamber's conclusion that the enactment of the December 2004 Amendments was one more act by the State which infringed the applicant's rights under Article 1 of Protocol No. 1.

*Period after 26 April 2005*

216. In respect of the period after 26 April 2005 the Government argued that, owing to the fact that the applicant's house had been partly vacated and that it would be empty within weeks following the hearing of 11 January 2006 – which, as they subsequently confirmed (see paragraph 66 above) had actually occurred on 15 February 2006 – she could no longer claim that she had not regained possession of it. Nor could it be said, they added, that the rent-control scheme still affected her property rights (see paragraph 192 above). The applicant, for her part, considered that these events could not cease or erase the consequences that the rent-control scheme had already entailed for her property rights (see paragraph 185 above).

217. In connection with the Government's first argument, the Court would reiterate that a decision or measure favourable to the applicant is not in principle sufficient to deprive him or her of the status of a "victim" unless the national authorities have acknowledged, either expressly or in

substance, and then afforded redress for, the breach of the Convention (see, among many other authorities, *Brumărescu v. Romania* [GC], no. 28342/95, § 50, ECHR 1999-VII, and *Scordino v. Italy (no. 1)* [GC], no. 36813/97, § 180, ECHR 2006-V).

However, in the present case those conditions have not been met. While the Court agrees that the fact that the applicant, with the authorities' help and at the very last stage of the proceedings before the Court, was able to repossess her house in its entirety does improve her situation, this circumstance can hardly be perceived as an acknowledgment, even in substance, of the breach of the Convention right alleged by her and as a measure redressing the continuing violation of her property rights caused by the operation of the rent-control scheme, as found by the Court (see paragraphs 195-215 above).

Moreover, having regard to the States' obligation as laid down in Article 1 of the Convention to "secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in ... [the ] Convention" and to the general context of the case (see paragraphs 155-56 above), the Court considers that this kind of practical solution, applied by the authorities in respect of an individual applicant in a case where the central Convention issue relates to the operation of a legislative scheme potentially affecting the rights of a large number of persons, does not absolve it from ascertaining whether the general problem underlying the situation complained of has been resolved and the cause of the violation of the rights of other persons removed.

Accordingly, the Court will deal with the second argument advanced by the Government, namely that following the coming into effect of the Constitutional Court's judgment of 19 April 2005 the rent-control scheme was abolished and the rights of landlords are no longer limited in any way (see paragraph 190 above).

218. In that judgment, the Constitutional Court did not limit its considerations solely to an assessment of the constitutionality of the December 2004 Amendments but considered the case before it in the wider context of the operation of the rent-control scheme throughout a period of some eleven years preceding its ruling (see paragraphs 136-41 above). Finding that throughout that period the State had failed to introduce any satisfactory and consistent mechanism for balancing the rights of landlords and tenants, especially in terms of introducing consistent criteria for the determination of rent, it also decided to give recommendations to that effect to Parliament (see paragraphs 141-42 above).

219. The object of the June 2005 Recommendations were "short-comings and lacunas to which [the Constitutional Court had] pointed in recent years". The court held that "removing them in the near future [wa]s necessary also in view of the principle of the social market economy,



which ha[d] particular importance in the present context” and drew the authorities’ attention to the fact that it was “no longer possible to regulate those matters in a fragmentary or provisional manner” (see paragraph 142 above).

220. The core defects of the 2001 Act which the Constitutional Court identified and regarded as requiring rapid resolution were, among other things, the lack of provisions setting out basic elements of rent and the absence of any statutory criteria for judicial control of rent increases. The Constitutional Court was particularly critical about the current “algorithmic” system of fixing a maximum ceiling on rent and controlling increases which, in its opinion, did not serve the interests of either landlords or tenants.

It stressed, as it had done before, that rent could not be unrelated to costs of repairs and maintenance; however justified such an approach might have been over the transitional period, it was not acceptable at present. It further stressed the importance of setting levels of rent in a manner enabling the landlords not merely to cover those costs but also to derive a “decent profit” and receive a return on their investment.

221. Referring to the Government’s argument as to the lack of any restrictions on landlords’ rights, the Court would observe that it does not seem to be well-founded. Thus, in addition to introducing and maintaining defective provisions on the levels of rent the authorities have not removed the previous limitations on the termination of leases (see paragraphs 127-28 above). From the landlord’s perspective, the situation has not changed considerably in comparison with the previous restrictive provisions. Nor has the State instituted any procedure or statutory mechanism enabling landlords to mitigate or compensate for losses incurred in connection with the maintenance or repairs of property as the Constitutional Court has advised on many occasions (see paragraphs 82, 104, 140, 142, 144, 200, 207 and 211 above).

222. In consequence, it cannot be said that the Constitutional Court’s judgment has in itself eased the disproportionate burden placed on the exercise of landlords’ property rights by the operation of the impugned laws. Nor can it be said that the general situation underlying the finding of the violation in the present case has thereby been brought into line with Convention standards. In contrast, in the light of that judgment and the June 2005 Recommendations it is clear that not much progress in that field can, and will, be achieved unless the above-mentioned general defects of the Polish housing legislation are removed rapidly and the entire system is reformed in a manner ensuring genuine and effective protection of this fundamental right in respect of other similarly situated persons.

### **C. General conclusion as to the alleged violation of Article 1 of Protocol No. 1**

223. The Chamber, in its general conclusion on the violation of Article 1 of Protocol No. 1, had regard to the following considerations (see paragraphs 185-88 of the Chamber judgment):

“185. As the Court has already stated on many occasions, in spheres such as housing, States necessarily enjoy a wide margin of appreciation not only in regard to the existence of a problem of general concern warranting measures of control of individual property but also to the choice of the measures and their implementation. The State control over levels of rent is one such measure and its application may often cause significant reductions in the amount of rent chargeable (see, in particular, *Mellacher and Others*, cited above, § 45).

Also, in situations where, as in the present case, the operation of the rent-control legislation involves wide-reaching consequences for numerous individuals and has significant economic and social consequences for the country as a whole, the authorities must have considerable discretion not only in choosing the form and deciding on the extent of control over the use of property but also in deciding on the appropriate timing for the enforcement of the relevant laws. Nevertheless, that discretion, however considerable, is not unlimited and its exercise, even in the context of the most complex reform of the State, cannot entail consequences at variance with the Convention standards (see *Broniowski*, cited above, § 182).

186. The Court once again acknowledges that the difficult housing situation in Poland, in particular an acute shortage of dwellings and the high cost of acquiring flats on the market, and the need to transform the extremely rigid system of distribution of dwellings inherited from the communist regime, justified not only the introduction of remedial legislation protecting tenants during the period of the fundamental reform of the country's political, economic and legal system but also the setting of a low rent, at a level beneath the market value ... Yet it finds no justification for the State's continued failure to secure to the applicant and other landlords throughout the entire period under consideration the sums necessary to cover maintenance costs, not to mention even a minimum profit from the lease of flats.

187. Some five years ago the Polish Constitutional Court found that the operation of the rent-control scheme based on the provisions necessarily and unavoidably entailing losses for landlords had resulted in a disproportionate, unjustified and arbitrary distribution of the social burden involved in the housing reform and that the reform had been effected mainly at the expense of landlords. It reiterated that statement in its subsequent judgments, clearly indicating that the failure to abolish the rent-control system by 31 December 2004 might result in a breach of the constitutional principle of the rule of law and undermine citizens' confidence in the State. It repeatedly held that the adopted measures amounted to a continuing violation of the property rights of landlords. It stressed that the manner in which the authorities calculated increases in rent made it impossible, for purely mathematical reasons, for landlords to receive an income from rent or at least recover their maintenance costs ...

In the circumstances, it was incumbent on the Polish authorities to eliminate, or at least to remedy with the requisite promptness, the situation found to have been incompatible with the requirements of the applicant's fundamental right of property in line with the Constitutional Court's judgments. Furthermore, the principle of

lawfulness in Article 1 of Protocol No. 1 and of the foreseeability of the law ensuing from that rule required the State to fulfil its legislative promise to repeal the rent-control scheme – which by no means excluded the adoption of procedures protecting the rights of tenants in a different manner ...

188. Having regard to all the foregoing circumstances and, more particularly, to the consequences which the operation of the rent-control scheme entailed for the exercise of the applicant's right to the peaceful enjoyment of her possessions, the Court holds that the authorities imposed a disproportionate and excessive burden on her, which cannot be justified by any legitimate interest of the community pursued by them. ...”

224. The Grand Chamber agrees with this assessment of the impugned situation. It would, however, add that, as established above, the violation of the right of property in the present case is not exclusively linked to the question of the levels of rent chargeable but, rather, consists in the combined effect of defective provisions on the determination of rent and various restrictions on landlords' rights in respect of the termination of leases, the statutory financial burdens imposed on them and the absence of any legal ways and means making it possible for them either to offset or mitigate the losses incurred in connection with the maintenance of property or to have the necessary repairs subsidised by the State in justified cases (see paragraphs 203, 211 and 221 above). Furthermore, the Government's claim at the oral hearing that such a mechanism existed (see paragraph 189 above) has not been substantiated by any concrete examples from domestic law and practice.

In this regard the Court would once again refer to its case-law confirming that in many cases involving limitations on the rights of landlords – which were and are common in countries facing housing shortages – the limitations applied have been found to be justified and proportionate to the aims pursued by the State in the general interest (see *Spadea and Scalabrino*, cited above, § 18, and *Mellacher and Others*, cited above, §§ 27 and 55). However, in none of those cases had the authorities restricted the applicants' rights to such a considerable extent as in the present case.

In the first place, the applicant had never entered into any freely negotiated lease agreement with her tenants; rather, her house had been let to them by the State. Secondly, the circumstances of the instant case are different from those in *Spadea and Scalabrino*. In the latter case, although the State had temporarily suspended evictions from privately owned flats, landlords retained their right to terminate leases by means of a simple notice to quit, without any further restrictions. In contrast, in the instant case Polish legislation attached a number of conditions to the termination of leases, thus seriously limiting the landlords' rights in that respect. Finally, in the case of *Mellacher and Others*, while the domestic legislation restricted the rent chargeable, the levels of rent were never set, as in the present case, below the costs of maintenance of the property and landlords

were able to increase the rent in order to cover the necessary maintenance expenses. That provision had at least made it possible for Austrian landlords to keep their property in a proper condition, whereas the Polish scheme did not, and does not, provide for any procedure for maintenance contributions or State subsidies, thereby causing the inevitable deterioration of the property for lack of adequate investment and modernisation (see paragraphs 82, 104 and 138 above).

225. It is true that, as stated in the Chamber judgment, the Polish State, which inherited from the communist regime the acute shortage of flats available for lease at an affordable level of rent, had to balance the exceptionally difficult and socially sensitive issues involved in reconciling the conflicting interests of landlords and tenants. It had, on the one hand, to secure the protection of the property rights of the former and, on the other, to respect the social rights of the latter, often vulnerable individuals (see paragraphs 12-19 and 176 above). Nevertheless, the legitimate interests of the community in such situations call for a fair distribution of the social and financial burden involved in the transformation and reform of the country's housing supply. This burden cannot, as in the present case, be placed on one particular social group, however important the interests of the other group or the community as a whole.

In the light of the foregoing, and having regard to the effects of the operation of the rent-control legislation during the whole period under consideration on the rights of the applicant and other persons in a similar situation, the Court considers that the Polish State has failed to strike the requisite fair balance between the general interests of the community and the protection of the right of property.

There has accordingly been a violation of Article 1 of Protocol No. 1.

### III. ARTICLE 46 OF THE CONVENTION

226. Article 46 of the Convention provides:

“1. The High Contracting Parties undertake to abide by the final judgment of the Court in any case to which they are parties.

2. The final judgment of the Court shall be transmitted to the Committee of Ministers, which shall supervise its execution.”

#### **A. Application of the “pilot judgment” procedure**

*1. The Government's objection to the application of the “pilot judgment” procedure*

227. The Government, in their referral request and their further written and oral pleadings, contested the Chamber's decision to apply

the so-called “pilot judgment” procedure in the present case. Their arguments were threefold.

228. Firstly, they maintained that the description of the applicant’s situation as presented by her before the Chamber no longer corresponded to reality. Two of her tenants, W.P. and the family of J.P. and M.P., had already vacated the flats in June 2003 and September 2004 respectively. The third tenant, J.W., was to move out soon after the date of the oral hearing. Accordingly, the applicant had obtained the relief sought before the Court in terms of both taking over management of her property and repossessing her flats.

Secondly, the Government argued that the applicant’s factual situation was not that of a typical landlord because she owned a one-family house, whereas most of the landlords affected by the rent-control scheme owned tenement houses. In addition, the applicant intended to locate the headquarters of the Amber Trail Foundation she had set up in her house, which would suggest that her premises were to be used for commercial purposes rather than accommodation.

The Government’s third argument was that the rent-control scheme as introduced by the 1994 Act no longer existed in Poland since the Constitutional Court’s judgment of 19 April 2005 had rendered the situation compatible with the standards of protection of property rights under the Convention. They once again repeated that, following that judgment, the parties to a lease contract could freely establish the level of rent and the rights of landlords were no longer restricted in any way.

The Government concluded that the case should no longer be regarded as a “pilot case” involving a systemic problem connected with the malfunctioning of the Polish legislation – with all the consequences that this entailed from the point of view of Article 46 and Article 41 of the Convention.

## *2. The applicant’s arguments*

229. The applicant began by drawing the Government’s attention to the fact that she had not sought to influence the Chamber’s decision to apply the “pilot-judgment procedure” because this matter lay exclusively within the Court’s competence and depended on its assessment of the facts of her case.

However, she could not see any argument which could militate against the Chamber’s decision. On the contrary, her case clearly fell within the criteria established in *Broniowski* (cited above), in particular as the violation of her property rights was not “prompted by an isolated incident nor attributable to the particular turn of events in [the] case, but was rather the consequence of administrative and regulatory conduct on the part of the authorities towards an identifiable class of citizens”

(§ 189). Both the *Broniowski* case and her case disclosed “the existence, within the Polish legal order, of a shortcoming as a consequence of which a whole class of individuals [had] been ... denied the peaceful enjoyment of their possessions” and gave cause to believe that these “deficiencies in national law and practice ... may give rise to numerous subsequent well-founded applications” (ibid.). Furthermore, in both cases the violation of property rights originated in a systemic problem connected with the malfunctioning of domestic legislation and practice caused by the State’s failure to solve that problem. Indeed, for many years she had not been able to regain her property or to obtain a reasonable amount of rent not because of a shortcoming in a specific judgment or decision but because of defective legislation.

230. As regards the Government’s argument that her house was about to become vacant, the applicant, as she had already done, argued that this event could not automatically stop, and erase the effects of, the violation of her property rights that had continued for many years.

Referring to the Government’s assertion that her situation was not typical of the average landlord in Poland because her house was a one-family house, not a tenement house, the applicant stressed that, indeed, this had been exactly the argument she had consistently but unsuccessfully put forward before various domestic authorities and courts when she had tried to repossess the house through legal proceedings. This, however, had been to no avail as all those authorities had found that the impugned housing laws had correctly been applied to her case.

Lastly, in the context of the Government’s assertion that there was no State control over levels of rent and that the rights of landlords were no longer restricted, the applicant essentially repeated her arguments concerning the continuation of the violation of the Convention after the coming into effect of the Constitutional Court’s judgment (see paragraph 185 above).

In sum, the applicant invited the Court to continue to apply the pilot-judgment procedure in her case.

### 3. *The Court’s assessment*

#### (a) **Principles deriving from the Court’s case-law**

231. In *Broniowski* (cited above), concerning the issue of the compatibility with the Convention of a legislative scheme that affected a large number of persons (some 80,000), the Court found for the first time the existence of a systemic violation, which it defined as a situation where “the facts of the case disclose ... within the [domestic] legal order ... a shortcoming as a consequence of which a whole class of individuals have

been or are still denied [their Convention right or freedom]” and where “the deficiencies in national law and practice identified in the applicant’s individual case may give rise to numerous subsequent well-founded applications” (§ 189).

The Court further found that the violation in that case had “originated in a widespread problem which resulted from a malfunctioning of Polish legislation and administrative practice and which ha[d] affected and remain[ed] capable of affecting a large number of persons” (*ibid.*).

232. In that connection, the Court directed that “the respondent State must, through appropriate legal measures and administrative practice, secure the implementation of the property right in question in respect of the remaining Bug River claimants or provide them with equivalent redress in lieu, in accordance with the principles of protection of property rights under Article 1 of Protocol No. 1” (*Broniowski*, point 4 of the operative provisions).

The Court thereby made clear that general measures at national level were called for in execution of the judgment and that those measures should take into account the many people affected and remedy the systemic defect underlying the Court’s finding of a violation. It also observed that they should include a scheme offering to those affected redress for the Convention violation. It stressed that once such a defect had been identified, it fell to the national authorities, under the supervision of the Committee of Ministers, to take, retroactively if appropriate, the necessary remedial measures in accordance with the subsidiary character of the Convention (*ibid.*, § 193, and *Broniowski v. Poland* (friendly settlement) [GC], no. 31443/96, §§ 34-35, ECHR 2005-IX).

233. This kind of adjudicative approach by the Court to systemic or structural problems in the national legal order has been described as a “pilot-judgment procedure” (see, for example, the Court’s position paper on proposals for reform of the European Convention on Human Rights and other measures as set out in the report of the Steering Committee for Human Rights of 4 April 2003 (CDDH(2003)006 Final, unanimously adopted by the Court at its 43rd plenary administrative session on 12 September 2003, paragraphs 43-46; and the response by the Court to the CDDH Interim Activity Report, prepared following the 46th plenary administrative session on 2 February 2004, paragraph 37) (*ibid.*).

234. The object in the Court’s designating a case for a pilot-judgment procedure is to facilitate the most speedy and effective resolution of a dysfunction affecting the protection of the Convention right in question in the national legal order. One of the relevant factors considered by the Court in devising and applying that procedure has been the growing threat to the Convention system resulting from large numbers of repetitive cases that derive from, among other things, the same structural or systemic problem (*ibid.*).

Indeed, the pilot-judgment procedure is primarily designed to assist the Contracting States in fulfilling their role in the Convention system by resolving such problems at national level, thereby securing to the persons concerned their Convention rights and freedoms as required by Article 1 of the Convention, offering to them more rapid redress.

**(b) Application of the above principles to the present case**

235. The Chamber considered that the principles established in *Broniowski* applied equally to the present case, especially as the operation of the rent-control scheme might potentially affect an even larger number of individuals – some 100,000 landlords and from 600,000 to 900,000 tenants (see paragraph 191 of the Chamber judgment). It also held that, as in *Broniowski*, the facts of the instant case revealed the existence of an underlying systemic problem connected with a serious shortcoming in the domestic legal order. The Chamber identified that shortcoming as “the malfunctioning of Polish housing legislation in that it imposed, and continue[d] to impose, on individual landlords, restrictions on increases in rent for their dwellings, making it impossible for them to receive rent reasonably commensurate with the general costs of property maintenance”.

236. The Grand Chamber agrees with the Chamber’s conclusion that the present case is suitable for the application of the pilot-judgment procedure as established in the *Broniowski* judgments.

It is common ground that the operation of the impugned housing legislation – which, regardless of the Government’s reservations as to the applicant’s allegedly atypical situation (see paragraph 228 above), applied to her in the same way as to the other landlords – potentially entailed consequences for the property rights of a large number of persons whose flats (some 600,000, or 5.2% of the entire housing resources of the country) were let under the rent-control scheme (see paragraphs 15 and 19 above). While the number of similar applications pending before the Court currently stands at eighteen – a figure which, in comparison with the *Broniowski* case, may seem insignificant – one of those cases has been lodged by an association of some 200 landlords asserting a breach of their individual rights. At any rate, the identification of a “systemic situation” justifying the application of the pilot-judgment procedure does not necessarily have to be linked to, or based on, a given number of similar applications already pending. In the context of systemic or structural violations the potential inflow of future cases is also an important consideration in terms of preventing the accumulation of repetitive cases on the Court’s docket, which hinders the effective processing of other cases giving rise to violations, sometimes serious, of the rights it is responsible for safeguarding.



237. Although the Government maintained that the rent-control scheme no longer existed in Poland following the Constitutional Court's judgment of 19 April 2005 (see paragraph 228 above), the Court can only refer to its earlier conclusion that, notwithstanding that ruling, the general situation has not yet been brought into line with the Convention standards (see paragraphs 221-22 above).

The Grand Chamber shares the Chamber's general view that the problem underlying the violation of Article 1 of Protocol No. 1 in the present case consists in "the malfunctioning of Polish housing legislation". Indeed, this assessment is still accurate, in particular in the light of the Constitutional Court's finding that the breach of the applicant's and other landlords' property rights originated in "defective legislation" that has continually been applied to them since the entry into force of the 1994 Act (see paragraph 140 above).

However, the Grand Chamber sees the underlying systemic problem as a combination of restrictions on landlords' rights, including defective provisions on the determination of rent, which was and still is exacerbated by the lack of any legal ways and means enabling them at least to recover losses incurred in connection with property maintenance, rather than as an issue solely related to the State's failure to secure to landlords a level of rent reasonably commensurate with the costs of property maintenance.

## **B. General measures**

238. One of the implications of the pilot-judgment procedure is that the Court's assessment of the situation complained of in a "pilot" case necessarily extends beyond the sole interests of the individual applicant and requires it to examine that case also from the perspective of the general measures that need to be taken in the interest of other potentially affected persons (see, *mutatis mutandis*, *Broniowski* (friendly settlement), cited above, § 36). For that reason, the individual solutions adopted in the applicant's case and relied on by the Government in their arguments as to the application of the pilot-judgment procedure (see paragraph 228 above) cannot be regarded as decisive in this context.

239. As regards the general measures to be applied by the Polish State in order to put an end to the systemic violation of the right of property identified in the present case, and having regard to its social and economic dimension, including the State's duties in relation to the social rights of other persons (see paragraphs 139, 157 and 225 above), the Court considers that the respondent State must above all, through appropriate legal and/or other measures, secure in its domestic legal order a mechanism maintaining a fair balance between the interests of

landlords, including their entitlement to derive profit from their property, and the general interest of the community – including the availability of sufficient accommodation for the less well-off – in accordance with the principles of the protection of property rights under the Convention.

It is not for the Court to specify what would be the most appropriate way of setting up such remedial procedures or how landlords' interests in deriving profit should be balanced against the other interests at stake; thus, under Article 46 the State remains free to choose the means by which it will discharge its obligations arising from the execution of the Court's judgments (see *Broniowski*, cited above, §§ 186 and 192).

The Court would, however, observe in passing that the many options open to the State certainly include the measures indicated by the Constitutional Court in its June 2005 Recommendations, setting out the features of a mechanism balancing the rights of landlords and tenants and criteria for what might be considered a "basic rent", "economically justified rent" or "decent profit" (see paragraphs 136-41 above).

#### IV. ARTICLE 41 OF THE CONVENTION

240. Article 41 of the Convention provides:

"If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party."

##### **A. Damage claimed in the present case**

241. The applicant stated that she was aware that, on the basis of the *Broniowski* judgment, the Court might decide that the question of the application of Article 41 was not ready for decision and decline to award her just satisfaction. She nevertheless asked the Court to consider that her claims were ready to be examined, or even that it was necessary to examine them.

In this respect, the applicant pointed out that she was 75 years old and that her case had already been pending before the Court for many years. Both her health and her financial situation were poor. Her means of subsistence were very limited; she was a retired music teacher, currently living in a small, modest flat in Poznań. The Court's award would at least help her to repair the house and to be able eventually to move into her family property.

242. The applicant, as she had done before the Chamber, sought a total sum of 118,705 euros (EUR) for both pecuniary and non-pecuniary damage sustained by her on account of the continued violation of her right

of property. That sum comprised EUR 40,000 for non-pecuniary damage and EUR 78,705 for pecuniary damage covering the costs of repairs caused both by the State's negligent maintenance and her inability to cover the necessary repairs from the rent received under the rent-control scheme, as well as loss of profit from market-related rent.

243. In connection with the material loss she had sustained, the applicant produced an expert report that described in detail the present condition of her house. According to the expert, the condition of the house was such that it needed a major overhaul.

As regards the alleged loss of profit in terms of the amount of net market-related rent that the applicant could have received had the house not been subject to the rent-control scheme, the expert calculated the relevant amount for the period of fifteen years following the applicant's taking over the management of the house (see also paragraph 32 above). This amount was assessed at 1,380,000 Polish zlotys, which corresponds to approximately EUR 350,000.

The applicant submitted that, having regard to the *Broniowski* case and the fact that the relevant Polish legislation limited the Bug River claims to 20%, she considered that the similar nature of her case required her to reduce her claim to a comparable proportion of the actual loss sustained by her. That proportion corresponded to the above-mentioned amount of EUR 78,705.

244. In respect of her claim of EUR 40,000 for non-pecuniary damage, the applicant repeated the arguments that she had put forward before the Chamber, explaining that that sum was to cover the damage she had suffered on account of the frustration and stress involved in her futile efforts to regain her property, and her lack of any possibility of enjoying possession of it. In that context, she emphasised that the stress involved in asserting her justified claims before the Polish courts and the fact that all those procedures had proved ineffective had placed a severe strain on her as an elderly person. She had also suffered serious distress resulting from her inability to realise her plans to locate the headquarters of her Amber Trail Foundation in her house.

245. As regards costs and expenses, the applicant sought a total sum of EUR 24,000, including EUR 9,457.50 incurred in connection with the proceedings before the Grand Chamber. This sum was exclusive of VAT.

246. The Government considered that the claims were excessive and not supported by material evidence. In particular, they criticised the expert report and questioned its evidentiary value, stating that it had apparently been prepared in order to impress the Court as to the allegedly considerable infringement of the applicant's property rights. In their view, it gave exaggerated figures pertaining to the applicant's alleged loss of profit from rent, a loss which should not be considered in the present case at all because it related to a general assessment of the consequences

entailed by the operation of the rent-control legislation. As regards the legal costs incurred in the referral proceedings, the Government contested the number of hours (50) spent by the applicant's lawyer on the preparation of the case and asked the Grand Chamber to make an award, if any, only in so far as those costs were, in their words, "proportionate to the involvement of the applicant's lawyer in the case and [had] been actually and necessarily incurred and were reasonable as to quantum".

## **B. The Court's conclusion**

### *1. Pecuniary damage*

247. In the circumstances of the case, the Court considers that the question of compensation for pecuniary damage is not ready for decision. That question must accordingly be reserved and the subsequent procedure fixed, having due regard to any agreement which might be reached between the respondent Government and the applicant (Rule 75 § 1 of the Rules of Court) and in the light of such individual or general measures as may be taken by the respondent Government in the execution of the present judgment. Pending the implementation of the relevant general measures, which should be adopted within a reasonable time, the Court will adjourn its consideration of applications deriving from the same general cause (see *Broniowski*, cited above, § 198).

### *2. Non-pecuniary damage*

248. As regards the applicant's claim for non-pecuniary damage, the Court sees good reason to make an award and, in this respect, depart on an exceptional basis from the approach taken in *Broniowski* (*ibid.*).

The Court's decision has been prompted by the particular and personal circumstances of the individual applicant in the present case. First of all, it has taken into account her age and health and the fact that both the proceedings that she brought in the Polish courts and the proceedings before this Court have lasted for a considerable time, thus inevitably exacerbating her frustration and distress. Having regard to the circumstances surrounding the State's taking of the property in question for the use of other persons and to the time it has taken the applicant to have her family house, an object of clearly significant sentimental and emotional value, returned to her, the Court has no doubt that the relevant domestic proceedings have placed a severe psychological strain on her. In deciding to make an award in respect of non-pecuniary damage at the current stage of the proceedings, the Court also considers it important that the applicant has not only asserted her own rights before

it but has also taken upon herself the trouble and burden of acting – at least to some extent – on behalf of landlords in a similar situation.

249. In view of the foregoing and making its assessment on an equitable basis, the Court awards the applicant EUR 30,000 under the head of non-pecuniary damage.

### 3. *Costs and expenses*

250. As regards the costs and expenses borne by the applicant, the Court notes that the Chamber awarded the applicant EUR 13,000 for the costs incurred up to the adoption of its judgment (see paragraph 197 of the Chamber judgment). Having assessed the applicant's claim as a whole, the Court awards her EUR 22,500, to be converted into Polish zlotys at the rate applicable at the date of settlement, together with any tax that may be chargeable on this amount.

### 4. *Default interest*

251. The Court considers it appropriate that the default interest should be based on the marginal lending rate of the European Central Bank, to which should be added three percentage points.

## FOR THESE REASONS, THE COURT

1. *Dismisses* unanimously the Government's preliminary objection of incompatibility *ratione temporis*;
2. *Holds* unanimously that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1;
3. *Holds* by sixteen votes to one that the above violation has originated in a systemic problem connected with the malfunctioning of domestic legislation in that:
  - (a) it imposed, and continues to impose, restrictions on landlords' rights, including defective provisions on the determination of rent;
  - (b) it did not and still does not provide for any procedure or mechanism enabling landlords to recover losses incurred in connection with property maintenance;
4. *Holds* by fifteen votes to two that, in order to put an end to the systemic violation identified in the present case, the respondent State must, through appropriate legal and/or other measures, secure in its domestic legal order a mechanism maintaining a fair balance between the interests of landlords and the general interest of the community, in accordance with the standards of protection of property rights under the Convention (see paragraph 239 above);

5. *Holds* unanimously that the question of the application of Article 41 is not ready for decision in so far as the applicant's claim for pecuniary damage is concerned and accordingly,
  - (a) *reserves* the said question;
  - (b) *invites* the Government and the applicant to submit, within six months from the date of notification of this judgment, their written observations on the matter and, in particular, to notify the Court of any agreement that they may reach;
  - (c) *reserves* the further procedure and *delegates* to the President of the Court the power to fix the same if need be;
6. *Holds* unanimously
  - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months, the following amounts:
    - (i) EUR 30,000 (thirty thousand euros) in respect of non-pecuniary damage;
    - (ii) EUR 22,500 (twenty-two thousand five hundred euros) in respect of costs and expenses;
    - (iii) any tax that may be chargeable on the above amounts;
  - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;
7. *Dismisses* unanimously the remainder of the applicant's claim for non-pecuniary damage.

Done in English and in French, and delivered at a public hearing in the Human Rights Building, Strasbourg, on 19 June 2006.

Lawrence Early  
Registrar

Luzius Wildhaber  
President

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the following separate opinions are annexed to this judgment:

- (a) partly concurring and partly dissenting opinion of Judge Zupančič;
- (b) partly dissenting opinion of Judge Zagrebelsky.

L.W.  
T.L.E.

PARTLY CONCURRING, PARTLY DISSENTING  
OPINION OF JUDGE ZUPANČIČ

I

The issue touched upon by Judge Zagrebelsky is real. At the core of his partly dissenting opinion is the finding that the Convention's Article 46<sup>1</sup> narrows the binding effect of our judgments to what in constitutional law is called the effect *inter partes*, that is, between the State and the particular applicant affected by the judgment. In other words, Judge Zagrebelsky is critical of the *Broniowski v. Poland* case ([GC], no. 31443/96, ECHR 2004-V), in which this narrow *inter partes* binding effect was enlarged to encompass other identical or similar cases, irrespective of the question whether they were already pending before this Court.

Logically, the next question is whether the *Broniowski* judgment – *ultra vires*, as Judge Zagrebelsky clearly implies! – introduces a so-called *erga omnes* binding effect into our decisions.

Have we indeed expanded the scope of jurisdiction to the extent that we may now pronounce with binding effect *erga omnes* and not only on particular cases immediately before us? Have we put ourselves into the role of the negative legislator for forty-six countries? Does the *Broniowski* judgment really represent a qualitative jump?

The answer to the latter question is simple and pragmatic. If in the *Broniowski* case we had not decided the way we did, there would have been 80,000 cases pending before this Court. In the best of possible worlds, we would in due time (?) decide all these 80,000 cases. We would mechanically, or, as they say today, in “copy-paste” fashion, reiterate the *Broniowski* judgment... 80,000 times.

The only beneficial effect of this, if it can be so called, would be to stick to the narrowly perceived letter of Article 46 of the Convention, adopted even before the time the European Commission of Human Rights had been waiting for the postman to bring an application so it would have something to do. In this connection, it is true that Protocol No. 14 does not make provision for our judgments to have *erga omnes* binding effect, but does that really prove the point Judge Zagrebelsky is making?

Moreover, imagine that the particular national legislation provides for the possibility of a so-called class action. Procedurally, class action is a

---

1. *Article 46 – Binding force and execution of judgments*

“1. The High Contracting Parties undertake to abide by the final judgment of the Court in any case *to which they are parties*.

2. The final judgment of the Court shall be transmitted to the Committee of Ministers, which shall supervise its execution.” (emphasis added)

situation in which all actual and potential plaintiffs are joined by law, that is, where one or more members of a class may sue or be sued as representative parties on behalf of all only if (1) the class is so numerous that joinder of all members is impracticable, (2) there are questions of law or fact common to the class, (3) the claims or defences of the representative parties are typical of the claims or defences of the class, and (4) the representative parties will fairly and adequately protect the interests of the class.

In such a situation the applicants before the Court would be all the actual and potential plaintiffs and our decision concerning one of them would have binding effect – not *erga omnes* but in relation to this particular class of applicants. Just as in the *Broniowski* constellation, the judgment of the European Court would bind the State to indemnify all of them. Would that be contrary to the letter and the spirit of Article 46, by which “[t]he High Contracting Parties undertake to abide by the final judgment of the Court in any case to which they are parties”? In such an assemblage, evidently, “the parties” to the case would be all “actual and potential plaintiffs”. The pilot-judgment procedure introduced by *Broniowski* would then be, for this internal reason deriving from the national civil procedure, completely in agreement with both the letter and the spirit of Article 46 of the Convention.

I dare say that this class-action analogy works in most situations in which the Court would find it practical and reasonable to apply the pilot-judgment procedure. Not only is this far from violating Article 46 of the Convention, it is also far removed from the so-called *erga omnes* effect that would violate it.

## II

The *travaux préparatoires* of the Convention do indeed show that the current Article 41 was initially intended to have *erga omnes* binding effect on national jurisdictions<sup>1</sup>. This is what the founding fathers wanted. It was the politicians defending national sovereignty who replaced the formerly clear language of the Article in question with the current incomprehensible language drawn from an old German-Swiss arbitration agreement.

In order to respect the spirit of the Convention, we may take these political hesitations seriously and ask the next question. Is it better for Poland to be condemned in this Court 80,000 times and to pay all the costs and expenses incurred in 80,000 cases, or is it better to say to the

---

1. See, in this connection, the ambivalent and ambiguous judgment of the German Constitutional Court, Order of the Second Division of 14 October 2004, 2 BvR 1481/04, concerning the internal binding effects of the judgment of the Third Section of the Court in *Görgülü v. Germany* (no. 74969/01, 26 May 2004).



country concerned: “*Look, you have a serious problem on your hands and we would prefer you to resolve it at home...! If it helps, these are what we think you should take into account as the minimum standards in resolving this problem...?*”

Which one of the two solutions is more respectful of national sovereignty?

The implicit fear that the Court has surreptitiously introduced the *erga omnes* binding effect of its decisions must thus be qualified. *First*, a *de facto erga omnes* effect exists anyway, whether the Court is forced to repeat it 60,000 times or not. There is no escaping this.

*Second*, a *de jure erga omnes* binding effect would be one expressed in the judgment *in abstracto*. In such a case we would say that a particular piece of national legislation that had been the cause of the case before us was incompatible with the Convention, or in other words “un-conventional”.

The Court clearly does not have, with the usual paraphernalia of constitutional law, an interest in meddling in what national legislation should or should not do. Subsidiarity is a healthy collateral effect of the simple fact that an international judicial body does not know how to, and thus does not want to, enter into the details of national legislative happenings.

This is the role rightly reserved for national constitutional courts.

*Third*, we are situated at the top of forty-six national judicial pyramids. The message sent to one of these jurisdictions will have a completely different meaning in another. In other words, our pronouncements are decisions concerning minimum standards, irrespective of how the violations happened in Iceland or in Azerbaijan. We are not and cannot be the constitutional court for the forty-six countries concerned. The fears that we shall usurp that role are not realistic.

The subsidiary international jurisdiction nevertheless plays a role and engages in a legal discourse and in decision-making, functions which are *somewhat* similar to what the constitutional courts do. I would expect constitutionalist legal academia to decipher all the constitutive differences.

Suffice it to say here that decisions such as *Broniowski* or *Hutten-Czapska*, or for that matter *Lukenda (v. Slovenia, no. 23032/02, ECHR 2005-X)*, are practical and pragmatic decisions – akin to class-action judgments – that avert an increase in the quantity of cases without subverting the intended quality of the binding effect of the judgments of this Court. They say that for some people the experience of thirty years is the experience of one year repeated thirty times. I do not think we want to project this adage onto the States signatories to the Convention.

### III

In the end, and quite apart from the general question addressed above, I voted against point 4 of the operative provisions and its reference to

paragraph 239 of the judgment. The objectionable paragraph 239 reads as follows:

“... the Court considers that the respondent State must above all, through appropriate legal and/or other measures, secure in its domestic legal order a mechanism maintaining a fair balance between the interests of landlords, including their *entitlement to derive profit from their property ...*” (emphasis added)

The *travaux préparatoires* of Protocol No. 1 amply demonstrate the hesitations different prospective signatories had concerning its Article 1<sup>1</sup>. These hesitations concerned the question whether the right to property is a human right at all. *A fortiori*, the right to derive profit by merely owning an apartment building cannot be seen as a human right.

I think the language of Article 1 of Protocol No. 1 demonstrates this:

“Every natural or legal person is entitled to the *peaceful enjoyment of his possessions*. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.” (emphasis added)

In other words, the question whether “*peaceful enjoyment of one’s possessions*” implies the “*entitlement to derive profit from one’s property*” must be answered in the negative. This is not the place to discuss the “social function of property”, although a clause to that effect is an integral part of many modern constitutions. Suffice it to say that a sheer profit for the landlord – in other words, income not derived from his services – is, for the tenant, of necessity a payment that is not reciprocated by a benefit.

How can that be a landlord’s human right?

---

1. The Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms came into force on 18 May 1954.

PARTLY DISSENTING OPINION OF  
JUDGE ZAGREBELSKY

*(Translation)*

I concur with the Court's finding in the present case that there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1 in respect of the applicant. I also share the opinion that the violation is a systemic one which results from the particular statutory rules in force in Poland and could be eliminated if a system were set up conforming to the requirements outlined in paragraph 239 of the judgment.

However, I cannot accept the Court's conclusions as regards the indications given to the Government, as set out in points 3 and 4 of the operative provisions. My disagreement relates to the fact that these indications are given directly by the Court in the operative provisions of its judgment.

By way of introduction, I would note the weakness of the legal basis of the pilot-judgment procedure in its most evident aspect. I am referring to the indication in the operative provisions of the need for the State to amend its own legislation in order to solve a general problem affecting persons other than the applicant. I would observe in this connection that the text of Article 46 of the Convention simply states that "[t]he High Contracting Parties undertake to abide by the final judgment of the Court in any case to which they are parties" and that it is for the Committee of Ministers to supervise the execution of judgments. It seems to me that the expression "any case to which they are parties" may well refer precisely to cases between the applicant and the State that have been decided by the Court (this is logical, seeing that its judgments are adopted following adversarial proceedings). The arguments set out by the Committee of Ministers in Resolutions Res(2004)3 and Res(2004)6 of 12 May 2004, which are addressed to Governments, are undoubtedly of much importance and must be taken into account by the Court with a view to ensuring that the reasons given in its judgments are as clear as possible. Indeed, that is an essential requirement for enabling Governments, under the supervision of the Committee of Ministers, to comply with judgments (Article 46 of the Convention) and to take all general measures necessary to prevent any further violations (Article 1). However, one cannot overlook the fact that the proposals to which the Court refers in paragraph 233 of the judgment were not included in the recent Protocol No. 14 amending the Convention.

Of course, the Court's judgments do have *erga omnes* effects in relation to persons other than the applicant and to other States. The Committee of Ministers' activities are clearly influenced by them. However, I would

observe in this connection that, although the Committee of Ministers' well-established practice of indicating general measures to Governments and asking them to implement them in order to prevent further violations is usually justified on the basis of Article 46 rather than by the Committee of Ministers' general obligations (under Articles 3, 8 and 15 of the Statute of the Council of Europe), it concerns a Convention institution whose nature, composition and responsibilities are entirely different from those of the Court, which reflect the latter's judicial function.

But even without wishing to attach too much weight to the above concerns, after the *Broniowski v. Poland* judgment of 22 June 2004 ([GC], no. 31443/96, ECHR 2004-V), I consider that judgments such as the present one undermine the relationship between the two pillars of the Convention system – the Court and the Committee of Ministers – and entrust the Court with duties outside its own sphere of competence. This seems patently obvious to me in the present case, much more so than in *Broniowski*. It gives me cause to suggest that that precedent does not indicate the only possible response to the issues raised here. It is not simply a question of instituting a compensation procedure which, while complex and costly, applies to a series of clearly defined individual cases. On the contrary, the solution to the problem in the present case involves a total overhaul of the legal system governing owners' rights *vis-à-vis* tenants, taking into account all the known difficulties, options and alternatives in such matters and the need to adopt a gradual approach in such a sensitive area – what is more, during the transition from a communist to a free-market regime. This applies both in future and as regards redress for any past violations.

It is sufficient to have regard to what the Court says in paragraph 239 to infer that it is entering territory belonging specifically to the realm of politics and that its indications go beyond its jurisdictional competence, which concerns the case between the applicant and the State. Or else – as I am inclined to believe – the Court's indications, in view of their self-evidently vague content, cannot be regarded as binding. In my opinion, they require the Committee of Ministers' intervention in any event, without adding in any way to the system's efficiency (see, *mutatis mutandis*, *Lukenda v. Slovenia*, no. 23032/02, ECHR 2005-X).

I would add that the caution shown by the Court in recognising that the State has a wide margin of appreciation when laying down rules in such a difficult area might be merely ostensible. Whether by assessing a possible friendly settlement (as in *Broniowski v. Poland* (friendly settlement) [GC], no. 31443/96, ECHR 2005-X) or by giving an opinion under Article 46 §§ 4 and 5 as introduced by Protocol No. 14, the Court should cast aside this caution and say, without referring to the position of a particular applicant, whether or not the general measures taken are capable of preventing violations in future. This highlights the nature of the problem I wish to

raise here and the consequences of the fact that such indications by the Court are included in the operative provisions of the judgment and hence require “execution”.

To conclude, I would emphasise that the issues which I have outlined concern only the nature and content of the operative provisions of the “pilot judgment” which the Court has adopted. Of much more importance – although it is not mentioned in the judgment – is the ensuing adjournment of all similar cases until the general problem has been resolved for all those in the same position as the applicant in the present case. Such an adjournment is fully justified in accordance with the principle of subsidiarity that characterises the Court’s role. This strikes me as a real innovation that may prove effective, especially as it does not undermine the balance of the Convention system, does not call into question the characteristic functions of judicial bodies and encourages the Committee of Ministers to perform its own duties.



HUTTEN-CZAPSKA c. POLOGNE  
(*Requête n° 35014/97*)

GRANDE CHAMBRE<sup>1</sup>

ARRÊT DU 19 JUIN 2006

---

1. Arrêt rendu par la Grande Chambre à la suite du renvoi de l'affaire en application de l'article 43 de la Convention.





SOMMAIRE<sup>1</sup>**Impossibilité pour un propriétaire de recouvrer la possession de son bien ou de percevoir un loyer adéquat****Article 1 du Protocole n° 1**

*Réglementation de l'usage des biens – Impossibilité pour un propriétaire de recouvrer la possession de son bien ou de percevoir un loyer adéquat – Légalité de l'ingérence – But légitime – Protection sociale des locataires – Juste équilibre – Limitations des droits des propriétaires – Absence de bail librement négocié – Contrôle des loyers – Loyer ne couvrant pas les frais d'entretien – Combinaison de restrictions portant atteinte à l'essence même du droit de propriété – Questions extraordinairement complexes et socialement sensibles dues à une pénurie aiguë de logements – Répartition équitable de la charge sociale et financière – Charge disproportionnée pesant sur un groupe social particulier*

**Article 46 de la Convention**

*Exécution de l'arrêt – Caractère systémique de la violation – Procédure de l'arrêt pilote – Pertinence du flux d'affaires susceptibles d'être portées à l'avenir devant la Cour – Dysfonctionnement de la législation polonaise sur le logement – Combinaison de restrictions aux droits des propriétaires – Mesures générales – Obligation de prévoir un mécanisme établissant un juste équilibre entre les intérêts des propriétaires et ceux de la collectivité*

\*

\* \*

Sous l'ancien régime communiste, l'Etat polonais disposait de larges pouvoirs en matière d'administration des biens et d'attribution de logements. Il pouvait notamment accorder des baux pour la location de logements appartenant à des personnes privées. En 1994 fut adoptée une loi amendant la législation en vigueur par l'abolition du « régime des baux spéciaux » qui régissait l'administration publique de l'habitat. Le contrôle des loyers fut assoupli pour les locaux commerciaux et les nouveaux baux d'habitation, mais maintenu pour les locataires déjà en place afin de les protéger pendant une période de dix ans au cours de la transition vers un marché immobilier soumis à la loi de l'offre et de la demande. La loi de 1994 imposait aussi aux propriétaires des obligations en matière d'entretien et protégeait les locataires payant des loyers réglementés. Par deux arrêts rendus en 2000, la Cour constitutionnelle déclara que les dispositions de cette loi sur le contrôle des loyers et les obligations en matière d'entretien étaient contraires à la Constitution car elles faisaient peser une charge exorbitante sur les propriétaires (elle releva que les loyers réglementés étaient d'un montant tel qu'ils ne couvraient que 60 % des frais d'entretien des biens). Une nouvelle loi fut adoptée en 2001 pour abroger la loi de 1994 et pour

---

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

remplacer la réglementation des loyers par un nouveau dispositif juridique de contrôle des loyers. Cependant, cette loi fut elle aussi jugée inconstitutionnelle au motif qu'elle perpétuait les atteintes aux droits des propriétaires. En 2005, la Cour constitutionnelle annula un autre amendement au mécanisme de contrôle des loyers qui avait été adopté en 2004. Notant l'existence de problèmes structurels graves, elle soumit une liste de recommandations destinées à aider le Parlement à adopter une législation dans le domaine du logement qui soit compatible avec la Constitution.

La requérante fait partie des quelque 100 000 propriétaires polonais touchés par le système restrictif de contrôle des loyers. Son bien, une maison qui appartenait à l'époque à ses parents, fut soumis en 1946 au régime de l'administration publique de l'habitat. Ses parents tentèrent en vain d'en recouvrer la jouissance. En 1975, le maire de la ville loua le rez-de-chaussée de la maison à un nouveau locataire dans le cadre du régime des baux spéciaux entré en vigueur l'année précédente. Dans les années 1990, la requérante tenta de faire annuler cette décision mais elle réussit seulement à obtenir une déclaration selon laquelle cette mesure avait été prise en violation de la loi. En dépit de procédures engagées tant devant les juridictions civiles que devant les tribunaux administratifs, elle ne put se voir rétrocéder la jouissance de sa maison. Celle-ci a depuis lors été libérée par ses occupants.

1. Article 1 du Protocole n° 1 : les autorités polonaises ont fait peser sur la requérante une charge disproportionnée et excessive, notamment en raison du fonctionnement du système de contrôle des loyers. Cependant, la violation du droit de propriété dans le chef de la requérante ne tient pas exclusivement à la question du montant des loyers mais résulte plutôt du jeu combiné des dispositions sur la fixation des loyers et sur les droits des propriétaires en matière de cessation des baux, des charges financières pesant sur les propriétaires et de l'impossibilité pour ceux-ci de compenser ou d'atténuer les pertes subies dans le cadre de l'entretien des biens ou d'obtenir des subventions de l'Etat pour financer les réparations nécessaires. Dans aucune des nombreuses affaires où la Cour a jugé justifiées et proportionnées les limitations des droits des propriétaires les autorités n'ont restreint ces droits de manière aussi considérable qu'en l'espèce. La requérante n'a jamais pu conclure librement de bail avec ses locataires puisque c'est l'Etat qui a attribué à ces derniers les logements de sa maison. La législation polonaise prévoyait un certain nombre de limitations à la cessation des baux. Le montant des loyers était fixé en deçà du coût d'entretien des biens et il n'y avait pas de mécanisme permettant aux propriétaires de toucher des contributions financières ou des subventions de l'Etat pour l'entretien. La Cour admet que 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 les questions extraordinairement complexes et socialement sensibles que posait la conciliation de la protection des droits des propriétaires et du respect des droits sociaux de locataires souvent vulnérables. 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 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.

*Conclusion* : violation (unanimité).

2. Article 46 de la Convention : a) *Application de la procédure de l'arrêt pilote* – La présente cause se prête à l'application de la procédure de l'arrêt pilote. Le fonctionnement de la législation sur le logement litigieuse entraîne des conséquences sur le droit de propriété d'un grand nombre de personnes dont les appartements sont loués dans le cadre du système de contrôle des loyers. Dix-huit requêtes similaires sont pendantes devant la Cour, dont une émanant d'une association regroupant quelque 200 propriétaires. Quoiqu'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. Le flux d'affaires susceptibles d'être portées à l'avenir devant elle est aussi un élément important à prendre en considération. La situation découle d'un dysfonctionnement de la législation polonaise sur le logement. Toutefois, le problème systémique sous-jacent tient au jeu combiné des restrictions touchant les droits des propriétaires, situation aggravée par l'absence de tout mécanisme juridique qui permette aux propriétaires de compenser les pertes entraînées par l'entretien de leurs biens, et n'est pas seulement dû au niveau des loyers.

*Conclusion* : problème structurel (seize voix contre une).

b) *Mesures générales* – La procédure de l'arrêt pilote implique notamment que l'appréciation 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. Pour mettre un terme à la violation structurelle du droit de propriété décelée en l'espèce, l'Etat défendeur doit, par des mesures légales et/ou autres appropriées, ménager 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. Il n'appartient pas à la Cour d'indiquer précisément quelle serait la meilleure manière de procéder, mais les mesures mentionnées par la Cour constitutionnelle dans ses recommandations au Parlement de 2005 figurent parmi les possibilités qui s'offrent à l'Etat.

*Conclusion* : l'Etat défendeur doit prendre les mesures appropriées (quinze voix contre deux).

Article 41 : la Cour dit que la question du dommage matériel n'est pas en état et alloue certaines sommes pour dommage moral et pour frais et dépens.

### **Jurisprudence citée par la Cour**

*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, série A n° 52

*James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, série A n° 98

*Mellacher et autres c. Autriche*, 19 décembre 1989, série A n° 169

*Spadea et Scalabrino c. Italie*, 28 septembre 1995, série A n° 315-B  
*Scollo c. Italie*, 28 septembre 1995, série A n° 315-C  
*Immobiliare Saffi c. Italie* [GC], n° 22774/93, CEDH 1999-V  
*Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, CEDH 1999-VII  
*Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, CEDH 2004-V  
*Broniowski c. Pologne* (règlement amiable) [GC], n° 31443/96, CEDH 2005-IX  
*Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, CEDH 2006-V

**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 Botucharova,  
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<sup>me</sup> 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<sup>e</sup> 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. 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<sup>er</sup> 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 <sup>me</sup> A. MĘŻYKOWSKA,	<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, Wołásiewicz 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 Andrésey (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 (paragraphes 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 attestaient 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 (paragraphe 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 (paragraphe 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<sup>er</sup> 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 zarządek 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. Événements 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 indemnitaires 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 indemnitaires 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 (paragraphes 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 (paragraphes 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 m<sup>2</sup>. Il produit un état des lieux effectué le 1<sup>er</sup> 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 m<sup>2</sup>, 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 m<sup>2</sup>. Il y est indiqué que le bâtiment a une surface totale de 255 m<sup>2</sup>.

*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 m<sup>2</sup>. 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 m<sup>2</sup> ; appartement n° 3 = 67,90 m<sup>2</sup>, et appartement n° 4 = 54,25 m<sup>2</sup>. La superficie utile totale occupée par les locataires s'élevait par conséquent à 249,53 m<sup>2</sup>.

**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 m<sup>2</sup>), occupé par J.P. et M.P. : 500,60 PLN ; pour l'appartement n° 3 (surface utile de 67,90 m<sup>2</sup>), occupé par W.P. : 322,65 PLN ; pour l'appartement n° 4 (ancien grenier ; surface utile de 54,25 m<sup>2</sup>), 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 avvertir 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-dessus) 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 régler 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*,

*mieszaniowym 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 m<sup>2</sup>, 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'État 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 (paragraphes 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 (paragraphes 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 (paragraphes 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 «instaurer 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<sup>er</sup> 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 repreneur 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, introduit une nouvelle disposition, l'article 6 a, 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 6 b, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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'État 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 pèsent 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 8 a 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<sup>er</sup> 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 8 a § 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 forment 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<sup>er</sup> 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 6 a-6 f 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 régler 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 8 a §§ 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 8 a, 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*, n°s 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 réglementer 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 réglementer 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'État, 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'État 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'État. 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'État 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'État 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'onéreux 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[va]it été annihilé et que (...) [le droit] de disposer des biens a[va]it 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).

Pendant, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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'État 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'État 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'État 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'État 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'État 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'État 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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. Quoiqu'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, 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'État 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 46<sup>1</sup> 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

---

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)

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 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 prévoit 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 internes<sup>1</sup>.

---

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).

C'est ce que les pères fondateurs voulaient. Ce sont les hommes politiques, défendant la souveraineté nationale, qui ont remplacé le libellé d'abord très clair de 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 Protocole<sup>1</sup>. 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 –

---

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.

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 ?

## 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.

BABYLONOVÁ v. SLOVAKIA  
*(Application no. 69146/01)*

FOURTH SECTION

JUDGMENT OF 20 JUNE 2006<sup>1</sup>

---

1. English original.



SUMMARY<sup>1</sup>**No legal possibility to deregister from the applicant's home address a previous owner unable to establish a new permanent place of residence****Article 8**

*Respect for private life – Respect for home – Interference – Positive obligations – Relations between individuals – No legal possibility to deregister from the applicant's home address a previous owner unable to establish a new permanent place of residence – Proportionality – Fair balance to be struck between the interests of an individual and those of the community*

\*  
\* \*

In 1995 the applicant and her husband bought a house. The former owner of the property became homeless and was therefore unable to deregister from the address in question, since under the existing legislation deregistration was possible only after establishing a new permanent place of residence. Official mail continued to be sent to him at the applicant's address. Furthermore, the police had once come to her home looking for the former owner, which she maintained had damaged her reputation among her neighbours. She had also been repeatedly obliged to explain the situation in various official contexts, in particular, when applying for housing benefits or calculating the fee for household-waste removal. She had also found it difficult to sell the house and was obliged to live there with her former husband after their marriage was dissolved.

*Held*

Article 8: In the absence of a direct interference by a public authority, a State may be under a positive obligation to adopt measures even in the sphere of relations between individuals. The impossibility to cancel the registration of an unrelated person as resident at the applicant's house was sufficiently serious to amount to an interference with her right to respect for her private life and home. That interference derived directly from the provisions of the relevant law. The Court did not find it established that the former owner of the house could set up a new permanent place of residence in a humanitarian establishment or that there was a lawful means for compelling him to register elsewhere if his economic position did not permit him to do so. The Government had advanced no argument in terms of public interest to justify the existing system, whereby the official registration of a permanent place of residence did not correspond to the actual situation. Therefore, no balance had been struck between the interests of the applicant and those of the community and there had been a failure in the domestic legal system to secure the applicant's right to respect for her private life and home.

*Conclusion:* violation (unanimously).

---

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

Article 41: The Court made an award in respect of non-pecuniary damage.

**Case-law cited by the Court**

*X and Y v. the Netherlands*, 26 March 1985, Series A no. 91

*Whiteside v. the United Kingdom*, no. 20357/92, Commission decision of 7 March 1994, Decisions and Reports 76-A

*Aksoy v. Turkey*, 18 December 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI

*Baumann v. France*, no. 33592/96, 22 May 2001

**In the case of Babylonová v. Slovakia,**

The European Court of Human Rights (Fourth Section), sitting as a Chamber composed of:

Nicolas Bratza, *President*,

Josep Casadevall,

Matti Pellonpää,

Kristaq Traja,

Stanislav Pavlovschi,

Ljiljana Mijović,

Ján Šikuta, *judges*,

and Lawrence Early, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 30 May 2006,

Delivers the following judgment, which was adopted on that date:

**PROCEDURE**

1. The case originated in an application (no. 69146/01) against the Slovak Republic lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Slovakian national, Mrs Katarína Babylonová (“the applicant”), on 22 March 2001.

2. The Government of the Slovak Republic (“the Government”) were represented by their Agent, Mrs A. Poláčková. The applicant was not represented.

3. On 26 January 2005 the President of the Chamber decided to communicate the application to the Government. Under the provisions of Article 29 § 3 of the Convention, it was decided to examine the merits of the application at the same time as its admissibility.

**THE FACTS****I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE**

4. The applicant was born in 1951 and lives in Nové Zámky.

5. On 18 August 1995 the applicant and her husband entered into a contract for the purchase of a family house and a plot of land from Mr and Mrs D.

6. Mr D., who was registered as permanently resident (*trvalý pobyt*) at the house’s address, undertook in the contract to secure his deregistration by 21 August 1995.

7. The applicant and her husband then became the owners of the property and moved into the house. However, Mr D. failed to deregister

himself from the relevant register, which was kept by the municipal office (*Obecný úrad*) of Nové Zámky.

8. In a letter of 2 March 2001 in reply to the applicant's enquiry, the Nové Zámky district prosecutor (*Okresný prokurátor*) informed her that registration of permanent places of residence was governed by the Registration of Citizens' Place of Residence Act (Law no. 135/1982, see "Relevant domestic law and practice" below) in conjunction with the Regulation on Enforcement of the Registration of Citizens' Place of Residence Act (Regulation no. 146/1982). Individuals were obliged to report the taking-up of a new permanent place of residence to the municipal office of the municipality in which that residence was located within three days. Registration of a new permanent place of residence entailed an automatic cancellation of the registration at the previous one. A registration of a permanent place of residence could only be cancelled without registering a new one if the person concerned had lawfully emigrated from Slovakia or if it was discovered that the registration had been based on invalid or forged documents. As Mr D. had not applied for registration of a new permanent place of residence, the Nové Zámky municipal office had no legal authority under the existing legislation to cancel his previous registration at the applicant's home address.

9. On 22 March 2001 the applicant and Mr D. made a joint written declaration to the effect that Mr D. was not resident at the house in question, that he had no right of use in respect of it and that he was not contributing to the costs of its use. Mr D. further declared that he had applied to be deregistered as permanently resident at the house, that his application had been dismissed and that he was homeless and staying in different locations.

10. In a letter of 24 May 2001, in reply to her enquiry, the head office of the Police Corps informed the applicant that section 5(1) of a new Registration of Citizens' Place of Residence Act (Law no. 253/1998 – see "Relevant domestic law and practice" below), which was to come into force on 1 January 2002, could offer a solution to her problem. This legal provision enabled a person to be registered as a permanent resident in a municipality where he or she was born or was habitually resident (*kde sa zdržuje*), without actually having any specific address there. The letter further stated that the registration of a permanent place of residence at a certain address did not confer a legal right to live there and was merely evidentiary in nature.

11. On an unspecified date the applicant applied for a social contribution towards her dwelling costs (*príspevok na bývanie*). The number of persons registered as permanently resident at a dwelling was a relevant factor in considering eligibility for such contributions and in calculating the amount to be paid. On 25 April 2001 the Nové Zámky municipal office issued a certificate to the effect that three persons were registered



as permanently resident at the applicant's address, namely the applicant, her husband and Mr D. The municipal office issued a similar certificate on 5 April 2004. Once the applicant had explained the situation to the municipal office employees, the problem was resolved.

12. In a letter of 15 October 2001, in response to the applicant's enquiry, the Nové Zámky municipal office informed her that, in the circumstances, it would not be possible to cancel Mr D.'s registration as permanently resident at her house, even when the 1998 Registration of Citizens' Place of Residence Act came into force.

13. By a payment order of 22 January 2002, the Nové Zámky municipality charged the applicant's husband a fee for the removal of household waste from their house. The amount of such fees depended on the number of persons registered as permanently or temporarily resident at a given dwelling. In the applicant's case the fee was calculated on the basis of three persons being registered at her address. Once the applicant had explained the situation to the municipality employees, the problem was resolved.

14. The applicant submitted that official mail and other documents, including, in April 2005, a letter from the Nové Zámky municipal office, were being sent to Mr D. at her address, and that the police had come to her house searching for Mr D. on suspicion of having failed to make child maintenance payments.

15. The applicant further submitted that her marriage had been dissolved and that, in order to settle their property affairs, she and her former husband had put the house on the market. A prospective buyer withdrew his offer on learning that a third person was registered as permanently resident at the house and that there was no way of having that registration cancelled. The applicant continues to live in the house with her former husband.

## II. RELEVANT DOMESTIC LAW AND PRACTICE

### A. The Constitution

16. Article 19 provides:

“1. Everyone has the right to the preservation of his human dignity and personal honour, and the protection of his good name.

2. Everyone has the right to protection against unwarranted interference in his private and family life ...”

17. Article 127, as in force since 1 January 2002, provides:

“1. The Constitutional Court shall decide complaints by natural or juristic persons alleging a violation of their fundamental rights or freedoms or of human rights and fundamental freedoms enshrined in international treaties ratified by the Slovak

Republic ... unless the protection of such rights and freedoms falls within the jurisdiction of a different court.

2. If the Constitutional Court finds a complaint justified, it shall deliver a decision stating that a person's rights or freedoms as set out in paragraph 1 have been violated by a final decision, specific measure or other act and shall quash such decision, measure or act. If the violation that has been found is the result of a failure to act, the Constitutional Court may order [the authority] which has violated the rights or freedoms to take the necessary action. At the same time it may remit the case to the authority concerned for further proceedings, order such authority to refrain from violating the fundamental rights and freedoms ... or, where appropriate, order those who have violated the rights or freedoms set out in paragraph 1 to restore the situation to that existing prior to the violation.

3. In its decision on a complaint the Constitutional Court may grant appropriate financial compensation to the person whose rights under paragraph 1 have been violated.

4. The liability for damage or other loss of a person who has violated another person's rights or freedoms within the meaning of paragraph 1 shall not be affected by the Constitutional Court's decision."

18. Article 154 (c) provides:

"1. International treaties on human rights and fundamental freedoms ratified by the Slovak Republic and promulgated in accordance with the statutory requirements existing prior to the entry into force of this constitutional law shall be part of the national legal order and take precedence over national laws provided that such international treaties guarantee more extensive constitutional rights and freedoms.

2. Other international treaties ratified by the Slovak Republic and promulgated under statutory requirements existing prior to the entry into force of this constitutional law shall be part of the national legal order if so provided by statute."

## **B. The Constitutional Court's practice**

19. In decision no. I. ÚS 9/00 of 22 March 2000, the Constitutional Court expressed the view that ordinary courts were obliged in civil proceedings to interpret and apply the relevant laws in accordance with the Constitution and with international treaties. The ordinary courts therefore had primary responsibility for upholding the rights and fundamental freedoms guaranteed by the Constitution or international treaties.

20. In case no. II. ÚS 5/02, a private individual sought to bring a complaint under Article 127 of the Constitution, challenging a generally binding municipal regulation as unconstitutional.

On 6 February 2002 the Constitutional Court declared the complaint inadmissible. In its decision it summarised the existing case-law concerning the standing of private persons to bring proceedings for review of the constitutionality of legislation. The Constitutional Court

held that any of the various forms of constitutional proceedings before it could only be commenced in a distinct set of proceedings and only on the motion of persons or bodies which had standing to initiate them. No other type of constitutional proceedings could be carried out within separate proceedings of another type. An examination of an individual human rights complaint could not entail a review of the constitutionality of legislation. This approach was in line with the Constitutional Court's previous decision in case no. II. ÚS 40/00, and was followed in the later decision in case no. II. ÚS 238/03.

### C. The Civil Code

21. The protection of personal integrity is governed by the provisions of Articles 11 et seq. In so far as relevant, these provide:

#### “Article 11

Every natural person shall have the right to protection of his or her personal integrity, in particular his or her ... civil honour and human dignity, as well as privacy, name ...

...

#### Article 13

1. Every natural person shall have the right, *inter alia*, to request an order restraining any unjustified interference with his or her personal integrity, an order cancelling out the effects of such interference and an award of appropriate compensation.

2. If the satisfaction afforded under paragraph 1 of this Article is insufficient, in particular because the injured party's dignity or social standing has been considerably diminished, the injured party shall also be entitled to financial compensation for non-pecuniary damage.

3. When determining the amount of compensation payable under paragraph 2 of this Article, the court shall take into account the seriousness of the harm suffered by the injured party and the circumstances in which the violation of his or her rights occurred.”

### D. Registration of Citizens' Place of Residence Act of 1982 (*Zákon o hlášení a evidencii pobytu občanov*)

22. The Act was enacted on 29 November 1982, came into force on 1 January 1983 (section 23) and is still in force in Slovakia.

23. The purpose of the Act is to regulate and secure the proper and timely reporting and registration of the place of residence of Czechoslovak citizens on the territory of the Czechoslovak Socialist Republic (section 1).

24. Citizens are obliged to report the location and the start and end dates of their place of residence to the registration office (*ohlasovňa*) of the local national council (*miestny národný výbor*) (section 2(1)(a)).

25. Under section 3(3) an individual can permanently reside for the purposes of that Act only in premises which have a registration number, issued in accordance with special regulations.

26. Section 4(1) and (2) provide that all citizens are to register their permanent place of residence. For that purpose they are to submit to the registration office their identity card and a certificate to the effect that they are authorised to use the flat or other residential premises in question.

27. Pursuant to section 4(4) on reporting the location and start date of their permanent place of residence, citizens are obliged to report also the end date of their previous permanent place of residence.

28. In accordance with section 15(1)(b), a registration office is to cancel the registration of a citizen's permanent place of residence where it has been shown that the registration was made erroneously on the basis of an invalid document.

**E. Registration of Citizens' Place of Residence Act of 1998 (*Zákon o hlášení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvatelov Slovenskej republiky*)**

29. The Act was enacted on 1 July 1998 and was intended to come into force on 1 January 2000. Its entry into force was subsequently postponed five times and is presently envisaged for 1 July 2006 (section 29).

30. The Act regulates the rights and duties of the citizens of the Slovak Republic in respect of reporting their place of residence, and the rights and duties of the competent authorities in the area of registration of citizens' place of residence (section 1).

31. All citizens are obliged to report the location and start and end dates of their place of residence to the registration office of the municipality in which it is located (section 2(1)).

32. A permanent place of residence may only be established in a building or a part of a building which has a registration number, issued in accordance with special regulations, and which is intended for residential use. The registration of a permanent place of residence confers no right in respect of the building or in relation to its owner and is merely of an evidentiary nature (section 3(2) and (3)).

33. Section 3(8)(c) and (d) provide that, for registration purposes, citizens are to submit to the registration office a document attesting to their ownership of the premises or, as the case may be, the owner's written consent to the registration.

34. Pursuant to section 5, citizens who are not in a position to show that they are authorised to stay in a flat or other residential premises are to report their stay to the registration office in the place where they are

resident (*kde sa zdržiava*). In such cases, the municipality in question is considered to be the permanent place of residence. The address of the municipal office is to be used as the address for official purposes, such as the service of official mail.

35. A registration office is to cancel the registration of citizens' permanent place of residence, *inter alia*, when they move and register as residing elsewhere (section 7(1)(a) in conjunction with section 10(d)).

36. A registration office is also to cancel the registration at the request of the owner of the premises if the citizen in question has no right of use in respect of them (section 7(1)(f)). In such cases the citizen whose registration has been cancelled is to be registered as residing in the municipality where the registration was cancelled (section 7(2)).

## THE LAW

### I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 8 OF THE CONVENTION

37. The applicant complained that it was impossible for her to obtain cancellation of Mr D.'s registration as permanently resident at her house, a fact which disturbed her and adversely affected the assessment of her situation in various contexts, such as for the purpose of social contributions towards dwelling costs and the calculation of fees for the removal of household waste. She alleged a violation of her right to respect for her private life and home under Article 8 of the Convention, the relevant parts of which provide:

“1. Everyone has the right to respect for his private ... life, his home ...

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”

#### A. Admissibility

38. The Government argued that the applicant had not exhausted domestic remedies as required by Article 35 § 1 of the Convention. They argued, firstly, that the applicant could have claimed redress in the ordinary courts under the Civil Code by way of an action for the protection of her personal integrity, but had failed to do so. The mechanism for the protection of personal integrity was to be construed and applied in the context of the right to protection of privacy under Article 19 and in accordance with Article 154 (c) of the Constitution. This mechanism thus afforded the applicant guarantees identical to

those provided under Article 8 of the Convention, including the possibility of claiming just satisfaction in respect of non-pecuniary damage.

39. Moreover, and in any event, the Government also contended that the applicant could have asserted her claims under Article 8 of the Convention before the Constitutional Court by way of a complaint under Article 127 of the Constitution, but had failed to do so. The situation complained of had been ongoing and had continued in the period after 1 January 2002, from which date the said remedy had become available. A constitutional complaint would offer the applicant the possibility of claiming, *inter alia*, compensation in respect of the alleged non-pecuniary damage.

40. The applicant maintained that she had complied with the exhaustion rule in Article 35 § 1 of the Convention. As to the specific complaint concerning Article 127 of the Constitution, the applicant pointed out that she had lodged her application with the Court on 22 March 2001, prior to the entry into force on 1 January 2002 of the constitutional amendment providing for the remedy referred to by the Government. Furthermore, the applicant contended that she had turned to the Court for protection under the Convention precisely because she had been informed by various domestic authorities that there was no constructive solution to the situation at domestic level. This state of affairs persisted until the present day and there was no way of cancelling Mr D.'s registration at her house, even under Article 127 of the Constitution.

41. The Court reiterates that the rule of exhaustion of domestic remedies referred to in Article 35 of the Convention obliges those seeking to bring their case against the State before an international judicial or arbitral organ to use first the remedies provided by the national legal system, thus dispensing States from answering before an international body for their acts before they have had an opportunity to put matters right through their own legal systems. In order to comply with the rule, normal recourse should be had by an applicant to remedies which are available and sufficient to afford redress in respect of the breaches alleged (see *Aksoy v. Turkey*, 18 December 1996, §§ 51-52, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI).

42. The Court observes that the principal thrust of the present complaint is the repercussions of Mr D.'s continued registration as residing permanently in her house on the applicant's rights as protected under Article 8 of the Convention and the fact that, under domestic legislation as it currently stands, it is impossible to obtain cancellation of his registration.

43. As to the remedies advanced by the Government, the Court observes that the mechanism under the Civil Code for the protection of personal integrity allows for a request to be made for an order restraining

unjustified interference with personal integrity; for an order cancelling the effects of such interference; and for a ruling on appropriate compensation. Even assuming that the mechanism for the protection of personal integrity could be used by the applicant in the circumstances of the present case, the Government have not alleged and there is no indication that this mechanism could lead to the actual cancellation of Mr D.'s registration as permanently resident at the applicant's house, which itself is in compliance with the applicable laws.

44. As to the possibility of a constitutional complaint under Article 127 of the Constitution, the Court reiterates that, although there may be exceptions justified by the particular circumstances of each case, the assessment of whether domestic remedies have been exhausted is normally carried out with reference to the date on which the application was lodged with it (see *Baumann v. France*, no. 33592/96, § 47, 22 May 2001). In this context, it is noted that the application was lodged on 22 March 2001 and that the remedy under Article 127 of the Constitution became available no earlier than 1 January 2002. Moreover, and in any event, the Court observes that the essence of the situation complained of is the existing legal framework in the area of registration of citizens' place of residence, whereas the Constitutional Court has held on several occasions that an examination of an individual human rights complaint cannot entail a review of the constitutionality of legislation (see paragraph 20 above).

45. The Court finds that, in these circumstances, the Government's plea of inadmissibility for non-exhaustion of domestic remedies must be dismissed. The Court notes that the complaint under Article 8 of the Convention is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3. It further notes that it is not inadmissible on any other grounds. It must therefore be declared admissible.

## **B. Merits**

46. The Government accepted that, under the current legislation, it was impossible to deregister a citizen who was unable to be registered as permanently resident elsewhere. They pointed out that it was a condition of the contract of sale of 18 August 1995 that Mr D. would cancel his registration at the applicant's house, and maintained that the applicant should have sought enforcement of this contractual clause in the ordinary courts. Furthermore, the Government drew attention to the fact that no up-to-date information had been provided on Mr D.'s situation since March 2001 and that there was no indication that the applicant had made contact with Mr D. since that date with a view to resolving jointly the problem of his deregistration. Referring to the Court's decision in

*Siebert v. Poland* ((dec.), no. 40328/98, 25 May 2004), the Government emphasised that Mr D. was free to register as permanently resident at any other place where he was deemed to have met the permanent place of residence requirements specified in the relevant legal provisions. Without any further substantiation, the Government also claimed that, assuming that Mr D. was destitute, in order to be able to deregister as permanently resident at the applicant's house, he could seek to re-register as permanently resident at one of the numerous humanitarian establishments located all over the country. Referring to the Court's judgment in *Chapman v. the United Kingdom* ([GC], no. 27238/95, § 99, ECHR 2001-I), the Government further argued that neither Article 8 nor any other provision of the Convention guaranteed housing of a particular standard or at all. Finally, with reference to the Court's decision in *Václavík v. Slovakia* ((dec.), no. 41372/98, 30 September 2003), the Government maintained that the Contracting States were free to regulate the registration of their citizens. The Government considered that, in the light of the above arguments, the application was ill-founded.

47. In response to the Government's arguments, the applicant contended that the domestic legal system provided no legal means for her or for the authorities to compel Mr D. to fulfil his contractual obligation to secure his deregistration as permanently resident at her house by taking up a new place of residence in a humanitarian shelter (which in any event did not provide a permanent place of residence but merely a bed to sleep on), or elsewhere. Her situation was thus plainly unresolvable in Slovakia. The applicant conceded that the problems concerning the household waste charges and social contributions towards dwelling costs had eventually been resolved, but only after she had been forced to explain the circumstances to the relevant authorities, a situation which she had found distressing. The applicant considered that, as a law-abiding citizen, she was entitled to peace of mind as to whether she complied with all of her civic duties and obligations. The current state of affairs, however, left her in a constant state of uncertainty in this respect and she was disturbed by having to explain it repeatedly. Furthermore, the applicant claimed that the fact that official mail was being sent to Mr D. at her address and that the police had visited her house in search of him had upset her, and that the latter incident had damaged her reputation among her neighbours. In the circumstances, it was possible that the police could come again and that they could even conduct a search of her home. As it had been impossible to sell the house, she was forced to live in it with her former husband, which also disturbed her privacy. The applicant concluded that the above annoyances amounted to an interference with her rights as protected under Article 8 of the Convention. The disputed registration was in fact inaccurate and could not have any legitimate justification. Finally, the applicant submitted that, as there was an



apparent flaw in the applicable legislation, the problem was of a general character and concerned a large number of people.

48. The Court observes that, relying on Article 8 of the Convention, the applicant alleged a violation of her rights to respect for her private life and for her home. In particular, she asserted that, against her will, she had to tolerate the fact that an unrelated third person was registered in official records held by public authorities as residing permanently in her house and that there was no way of securing his deregistration. The Government accepted that the only lawful way of deregistering a permanent place of residence was by establishing a new one. That Mr D.'s deregistration from the applicant's house is possible thus appears to be a question of fact rather than a question of law. The Court does not find it established that Mr D. can set up a new permanent place of residence within the meaning of the Registration of Citizens' Place of Residence Act of 1982 in a humanitarian establishment, or that there is a lawful means for compelling Mr D. to register elsewhere if his economic position does not permit him to do so.

49. The applicant also alleged that, as a result of Mr D.'s inaccurate registration, she was encumbered by having to explain the discrepancy between the factual and legal situation in various contexts, such as in connection with social contributions to her dwelling costs and the fees for household-waste removal. Mr D.'s mail is being delivered to her address, the police have visited her house and there is a possibility that they will do so again. It is noted that the Government has not challenged these allegations.

50. The Court considers that, by their nature, the above circumstances fall to be examined from the point of view of respect for the applicant's private life and home.

51. The Court observes in the first place that the applicant does not complain of a direct interference by a public authority with the exercise of her Article 8 rights. Rather, she complains that, as a result of deficiencies in the registration provisions of the 1982 Act, she has had to endure various interferences in the enjoyment of her private life and home, including the registration of an unrelated person as resident at her house, the payment of additional social contributions and fees, misdelivery of official mail and other documents and a visit by the police to her house for reasons unconnected with her. The Court observes, however, that even in the absence of any direct interference by a public authority, the obligation to secure the effective exercise of Convention rights imposed by Article 1 of the Convention may involve positive obligations on a State and that these obligations may require the adoption of measures to protect Article 8 rights even in the sphere of relations between individuals (see, for example, *X and Y v. the Netherlands*,

26 March 1985, §§ 22 and 23, Series A no. 91, and *Whiteside v. the United Kingdom*, no. 20357/92, Commission decision of 7 March 1994, Decisions and Reports 76-A, p. 80). In determining whether or not a positive obligation exists and whether such an obligation has been complied with, regard must be had to the fair balance that has to be struck between the general interest of the community and the interests of the individual and in striking that balance the aims referred to in the second paragraph of Article 8 may be of a certain relevance.

52. The Court finds that the impact on the applicant's Article 8 rights, resulting from the fact that Mr D. could not secure his deregistration, was sufficiently serious to amount to an interference with her right to respect for her private life and home. It further finds that this interference derived directly from the provisions of the 1982 Act, which only permitted a former resident of a house to remove his or her name from the register where that person had established a new permanent place of residence elsewhere, which in the present case Mr D. was unable to do. The Court notes that the Government have not advanced any argument in terms of the public interest to justify the system under the 1982 Act, whereby the official registration of a permanent place of residence does not correspond to the actual situation. In these circumstances, the Court finds that no fair balance has been struck between the interests of the applicant and those of the community and that there has, in consequence, been a failure in the domestic legal system to secure the applicant's rights to respect for her private life and home under Article 8 of the Convention.

There has accordingly been a violation of Article 8 of the Convention on that account.

## II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 1 OF PROTOCOL No. 1

53. The applicant complained that the impossibility of obtaining cancellation of Mr D.'s registration as permanently resident at her house, the consequences set out above and, in particular, the fact that his continued registration constituted an obstacle to the sale of the house, amounted to a violation of her property rights. She relied on Article 1 of Protocol No. 1, which provides:

“Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.”

### **A. Admissibility**

54. The Government contended that the facts of the case disclosed no appearance of a violation of the applicant's right to the peaceful enjoyment of her possessions.

55. The applicant disagreed.

56. The Court considers, in the light of the parties' submissions, that the complaint raises serious issues of fact and law under the Convention, the determination of which requires an examination of the merits. The Court concludes therefore that this complaint is not manifestly ill-founded within the meaning of Article 35 § 3 of the Convention. No other ground for declaring it inadmissible has been established.

### **B. Merits**

57. Having regard to its above finding under Article 8 of the Convention, the Court considers that it is not necessary to examine separately whether, in this case, there has been a violation of Article 1 of Protocol No. 1.

## **III. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION**

58. Article 41 of the Convention provides:

“If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party.”

### **A. Damage**

59. The applicant made a claim for compensation in respect of non-pecuniary damage and left the amount to the Court's discretion.

60. The Government did not express an opinion on the matter.

61. The Court observes that the relevant legislation is expected to change and that under the amended legislation the applicant is expected to have an opportunity to apply for cancellation of Mr D.'s registration as permanently resident at her house (see paragraphs 29 and 36 above). Nevertheless, it considers that the applicant suffered damage of non-pecuniary nature on account of the above violation of her rights under Article 8 of the Convention. Ruling on an equitable basis, it awards her 1,500 euros under that head.

**B. Default interest**

62. The Court considers it appropriate that the default interest should be based on the marginal lending rate of the European Central Bank, to which should be added three percentage points.

**FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY**

1. *Declares* the application admissible;
2. *Holds* that there has been a violation of the applicant's right under Article 8 of the Convention to respect for her private life and home;
3. *Holds* that it is not necessary to examine separately the complaint under Article 1 of Protocol No. 1;
4. *Holds*
  - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, EUR 1,500 (one thousand five hundred euros) in respect of non-pecuniary damage, to be converted into Slovakian korunas at the rate applicable at the date of settlement, plus any tax that may be chargeable;
  - (b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amount at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points.

Done in English, and notified in writing on 20 June 2006, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Lawrence Early  
Registrar

Nicolas Bratza  
President

BABYLONOVÁ c. SLOVAQUIE  
*(Requête n° 69146/01)*

QUATRIÈME SECTION

ARRÊT DU 20 JUIN 2006<sup>1</sup>

---

1. Traduction ; original anglais.



SOMMAIRE<sup>1</sup>**Impossibilité juridique pour la requérante d'obtenir la radiation de l'inscription à son adresse de l'ancien propriétaire du logement dans l'incapacité d'établir un nouveau domicile permanent****Article 8**

*Respect de la vie privée – Respect du domicile – Ingérence – Obligations positives – Relations entre individus – Impossibilité juridique pour la requérante d'obtenir la radiation de l'inscription à son adresse de l'ancien propriétaire du logement dans l'incapacité d'établir un nouveau domicile permanent – Proportionnalité – Obligation de ménager un juste équilibre entre les intérêts de l'individu et ceux de la communauté*

\*  
\* \*

En 1995, la requérante et son mari achetèrent une maison. Devenu sans domicile fixe, l'ancien propriétaire se trouva dans l'incapacité de faire radier son inscription à l'adresse en question, dès lors qu'en vertu de la législation existante il n'était possible d'obtenir pareille radiation qu'après avoir établi un nouveau domicile permanent. Le courrier officiel continua à lui être envoyé à l'adresse de la requérante. En outre, la police se présenta un jour au domicile de celle-ci pour y interpellier l'ancien propriétaire, ce qui, d'après la requérante, nuisit à sa réputation dans le voisinage. L'intéressée fut également à plusieurs reprises obligée d'expliquer sa situation dans divers contextes officiels, notamment pour la perception d'allocations de logement ou le calcul du montant de sa taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Elle éprouva également des difficultés à vendre sa maison, ce qui l'obligea à continuer à y vivre avec son ex-mari après la dissolution de leur mariage.

Article 8 : même en l'absence d'une ingérence directe d'une autorité, il peut peser sur l'Etat une obligation positive d'adopter des mesures jusque dans les relations des individus entre eux. Les conséquences pour la requérante de son incapacité à obtenir la radiation de l'inscription à son adresse d'une personne sans lien avec elle sont suffisamment graves pour constituer une atteinte à son droit au respect de sa vie privée et de son domicile. Cette atteinte résulte directement des dispositions de la loi pertinente. La Cour considère qu'il n'est pas établi que l'ancien propriétaire puisse élire son domicile permanent auprès d'un organisme humanitaire ou qu'il existe un moyen légal de le contraindre à se faire inscrire ailleurs si les ressources dont il dispose ne lui permettent pas de trouver un nouveau logement. Le Gouvernement n'a indiqué aucun motif d'intérêt général propre à justifier le système existant, en vertu duquel l'enregistrement officiel d'un domicile permanent peut ne pas correspondre à la situation réelle. Dès lors, les autorités

---

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

internes n'ont pas ménagé un juste équilibre entre les intérêts de l'intéressée et ceux de la communauté, et le système juridique interne s'est montré incapable d'assurer à la requérante la jouissance de son droit au respect de sa vie privée et de son domicile.

*Conclusion* : violation (unanimité).

Article 41 : la Cour alloue à la requérante une somme pour dommage moral.

### **Jurisprudence citée par la Cour**

*X et Y c. Pays-Bas*, 26 mars 1985, série A n° 91

*Whiteside c. Royaume-Uni*, n° 20357/92, décision de la Commission du 7 mars 1994, Décisions et rapports 76-B

*Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI

*Baumann c. France*, n° 33592/96, 22 mai 2001



**En l'affaire Babylonová c. Slovaquie,**

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section),  
siégeant en une chambre composée de :

Nicolas Bratza, *président*,  
Josep Casadevall,  
Matti Pellonpää,  
Kristaq Traja,  
Stanislav Pavlovschi,  
Ljiljana Mijović,  
Ján Šikuta, *juges*,

et de Lawrence Early, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré à huis clos le 30 mai 2006,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 69146/01) dirigée contre la République slovaque et dont une ressortissante de cet Etat, M<sup>me</sup> Katarína Babylonová («la requérante»), a saisi la Cour le 22 mars 2001 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales («la Convention»).

2. Le gouvernement de la République slovaque («le Gouvernement») est représenté par son agent, M<sup>me</sup> A. Poláčková. La requérante n'est pas représentée.

3. Le 26 janvier 2005, le président de la chambre a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le lui permettait l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre décidé d'examiner le fond de l'affaire en même temps que sa recevabilité.

**EN FAIT****I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

4. La requérante est née en 1951 et réside à Nové Zámky.

5. Le 18 août 1995, elle et son mari conclurent un contrat pour l'achat d'une maison familiale et d'une parcelle de terrain appartenant à M. et M<sup>me</sup> D.

6. M. D., qui était enregistré comme ayant son domicile permanent (*trvalý pobyt*) à l'adresse de la maison, s'engagea dans le contrat à faire radier l'inscription en question pour le 21 août 1995.

7. Une fois propriétaires des lieux, l'intéressée et son mari s'installèrent dans la maison. Toutefois, M. D. ne fit pas procéder à la modification du registre pertinent, tenu par la mairie (*Obecný úrad*) de Nové Zámky.

8. Saisie par M<sup>me</sup> Babylonová d'une demande d'informations à cet égard, le ministère public de Nové Zámky (*Okresný prokurátor*) informa l'intéressée par une lettre du 2 mars 2001 que l'enregistrement des domiciles permanents était régi par la loi relative à l'enregistrement du domicile des nationaux (loi n° 135/1982 – voir la partie «Le droit et la pratique internes pertinents» ci-dessous) combinée avec le règlement portant application de cette loi (décret n° 146/1982). En vertu de ces textes, les personnes qui changeaient de domicile étaient tenues d'en informer dans les trois jours la mairie de la commune d'accueil. L'enregistrement d'un nouveau domicile permanent emportait radiation de la mention du précédent. Pareille mention ne pouvait être radiée sans enregistrement d'un nouveau domicile permanent que si l'intéressé avait émigré légalement de Slovaquie ou si l'on découvrait que l'enregistrement avait été effectué à partir de documents non valables ou falsifiés. M. D. n'ayant déposé aucune demande d'enregistrement d'un nouveau domicile permanent, la mairie de Nové Zámky ne disposait, selon la législation en vigueur, d'aucun pouvoir de radiation de la mention selon laquelle il était domicilié à l'adresse de la maison de la requérante.

9. Le 22 mars 2001, la requérante et M. D. signèrent une déclaration écrite conjointe attestant que M. D. ne résidait pas dans la maison en question, qu'il n'avait aucun droit d'usage sur elle et qu'il ne contribuait pas aux frais liés à son utilisation. M. D. déclara en outre avoir déposé une demande visant à faire radier son inscription à l'adresse en cause, qu'il s'était vu opposer un refus, qu'il était sans domicile fixe et qu'il séjournait en divers endroits.

10. Saisie par M<sup>me</sup> Babylonová d'une demande d'explications à cet égard, la direction des services de police informa l'intéressée par une lettre du 24 mai 2001 qu'une nouvelle loi relative à l'enregistrement du domicile des nationaux (la loi n° 253/1998 – voir la partie «Le droit et la pratique internes pertinents» ci-dessous), qui devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002, pouvait apporter, avec son article 5(1), une solution à son problème. Cette disposition légale permettait à un individu de faire enregistrer son domicile permanent dans une commune où il était né ou résidait de façon habituelle (*kde sa zdržuje*), sans effectivement y avoir une adresse précise. La lettre ajoutait qu'avoir un domicile permanent enregistré à une adresse donnée ne conférait pas à l'intéressé le droit de vivre dans les locaux correspondants et avait par nature simplement valeur de preuve.

11. A une date non précisée, la requérante déposa une demande d'allocation de logement (*príspevok na bývanie*). Le nombre de personnes enregistrées comme ayant leur domicile permanent dans un logement donné était un critère pris en compte pour l'examen du droit du demandeur à percevoir l'allocation et pour le calcul de la somme à verser. Le 25 avril 2001, la mairie de Nové Zámky délivra une attestation

indiquant que trois personnes avaient leur domicile permanent à l'adresse de la requérante : l'intéressée elle-même, son mari et M. D. Le 5 avril 2004, la mairie délivra un document similaire. Une fois que l'intéressée eut expliqué la situation aux employés de la mairie, le problème fut résolu.

12. Relancée par M<sup>me</sup> Babylonová, la mairie de Nové Zámky informa l'intéressée par une lettre du 15 octobre 2001 qu'eu égard aux circonstances il ne serait pas possible de radier l'inscription litigieuse, même après l'entrée en vigueur de la loi de 1998 sur l'enregistrement du domicile des nationaux.

13. Par un ordre de paiement du 22 janvier 2002, la mairie de Nové Zámky invita le mari de la requérante à acquitter la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Le montant de cette taxe pour un logement donné variait en fonction du nombre de personnes enregistrées comme y ayant leur domicile permanent ou temporaire. Dans le cas de la requérante, le montant avait été calculé suivant l'indication que trois personnes étaient domiciliées à l'adresse. Une fois que l'intéressée eut expliqué la situation aux employés de la mairie, le problème fut résolu.

14. La requérante affirme que le courrier officiel – elle cite notamment une lettre d'avril 2005 émanant de la mairie de Nové Zámky – et d'autres documents adressés à M. D. étaient expédiés à son adresse à elle et qu'un jour la police se présenta à son domicile pour y interpellier M. D., qui était recherché pour non-paiement d'une pension alimentaire.

15. Elle précise qu'elle et son mari divorcèrent et que, pour régler leurs affaires immobilières, ils mirent la maison en vente. Un acheteur potentiel leur aurait alors fait une offre, qu'il aurait ensuite retirée après avoir appris qu'un tiers était enregistré comme ayant son domicile permanent à l'adresse de la maison et qu'il n'existait aucun moyen de faire radier l'inscription en cause. La requérante habite toujours dans la maison avec son ex-mari.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

### A. La Constitution

16. L'article 19 est ainsi libellé :

« 1. Toute personne a droit à la protection de sa dignité humaine, de son honneur personnel et de son nom.

2. Toute personne a droit à la protection contre les immixtions injustifiées dans sa vie privée et familiale (...) »

17. L'article 127, dans sa version en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, dispose :

«1. La Cour constitutionnelle statue sur les plaintes émanant de personnes physiques ou morales qui estiment qu'il a été porté atteinte à leurs droits ou libertés fondamentaux, ou à des droits de l'homme ou libertés fondamentales consacrés par des traités internationaux ratifiés par la République slovaque (...) sauf si une autre juridiction est compétente pour statuer sur la protection de ces droits et libertés.

2. Lorsque la Cour constitutionnelle juge une plainte fondée, elle rend un arrêt déclarant que les droits ou libertés d'une personne tels que visés au paragraphe 1 ont été violés par une décision définitive, par une mesure particulière ou par un autre acte, et elle annule la décision définitive, la mesure particulière ou l'autre acte en cause. Si la violation est résultée d'une omission, la Cour constitutionnelle peut ordonner à [l'autorité] qui a violé les droits ou libertés en cause d'accomplir l'acte omis. Dans le même temps, la Cour constitutionnelle peut renvoyer l'affaire devant l'autorité concernée pour suite à donner, enjoindre à l'autorité concernée de s'abstenir de violer les droits et libertés fondamentaux (...) ou, le cas échéant, ordonner que le ou les auteurs de la violation des droits ou libertés visés au paragraphe 1 rétablissent le *statu quo ante*.

3. Dans sa décision sur une plainte, la Cour constitutionnelle peut accorder une réparation financière appropriée à la personne dont les droits visés au paragraphe 1 ont été violés.

4. La décision de la Cour constitutionnelle n'a aucune incidence sur la responsabilité pour dommage ou perte encourue par l'auteur d'une violation des droits ou libertés d'autrui au sens du paragraphe 1 ci-dessus.»

#### 18. L'article 154 (c) est ainsi libellé :

«1. Les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales ratifiés par la République slovaque et promulgués selon la procédure fixée par la loi applicable avant l'entrée en vigueur de la présente loi constitutionnelle font partie de l'ordre juridique interne et l'emportent sur la législation nationale, sous réserve que ces traités garantissent des droits et libertés constitutionnels plus larges.

2. Les autres traités internationaux ratifiés par la République slovaque et promulgués selon la procédure fixée par la loi applicable avant l'entrée en vigueur de la présente loi constitutionnelle font partie de l'ordre juridique interne si la loi en dispose ainsi.»

### **B. La pratique de la Cour constitutionnelle**

19. Dans sa décision n° I. ÚS 9/00 du 22 mars 2000, la Cour constitutionnelle slovaque a jugé que, dans le cadre d'une procédure civile, les tribunaux de droit commun sont tenus d'interpréter et d'appliquer les lois pertinentes conformément à la Constitution et aux traités internationaux. Par conséquent, il leur incombe au premier chef de faire respecter les droits et libertés fondamentaux garantis par la Constitution ou les traités internationaux.

20. Dans l'affaire n° II. ÚS 5/02, un particulier avait formé, sur le fondement de l'article 127 de la Constitution, un recours tendant à faire déclarer inconstitutionnel un arrêté municipal réglementaire.

Le 6 février 2002, la Cour constitutionnelle slovaque a déclaré le recours irrecevable. Après un rappel de sa jurisprudence sur la qualité pour agir des particuliers désireux d'engager une action en contrôle de la constitutionnalité d'un texte, elle a indiqué que chacun des différents recours constitutionnels dont elle peut être saisie doit être formé dans le cadre d'une procédure spécifique et exclusivement par des personnes ou des organismes ayant qualité pour agir, un contrôle relevant d'une procédure constitutionnelle d'un type précis ne pouvant être exercé dans le cadre d'une procédure constitutionnelle d'un autre type. L'examen d'un recours individuel relatif aux droits de l'homme ne pouvait donc s'accompagner d'un contrôle de la constitutionnalité de la législation concernée. Cette approche correspondait à la décision que la Cour constitutionnelle slovaque avait rendue antérieurement dans l'affaire n° II. ÚS 40/00 ; elle a été suivie dans la décision rendue ultérieurement dans l'affaire n° II. ÚS 238/03.

### **C. Le code civil**

21. La protection de l'intégrité personnelle est régie par les dispositions des articles 11 et suivants, qui en leurs parties pertinentes en l'espèce sont ainsi libellés :

#### **«Article 11**

Toute personne physique a droit à la protection de son intégrité personnelle, en particulier de son honneur civil et de sa dignité humaine, de sa vie privée, de son nom (...)

(...)

#### **Article 13**

1. Toute personne physique a le droit de demander à un tribunal d'ordonner la cessation de toute atteinte injustifiée à son intégrité personnelle ainsi que l'effacement des conséquences de pareille atteinte et de lui octroyer une réparation adéquate.

2. Si la satisfaction qu'elle a obtenue au titre du paragraphe 1 du présent article est insuffisante, notamment parce que sa dignité ou sa position sociale ont été considérablement affectées, la partie lésée peut aussi prétendre à des dommages-intérêts pour préjudice moral.

3. Pour fixer le montant à allouer au titre du paragraphe 2 du présent article, le tribunal tient compte de la gravité du dommage et des circonstances dans lesquelles les droits en cause ont été violés.»

### **D. La loi de 1982 sur l'enregistrement du domicile des nationaux (*Zákon o hlásení a evidencii pobytu občanov*)**

22. Promulguée le 29 novembre 1982, la loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1983 (article 23). Elle est toujours applicable en Slovaquie.

23. Son objectif était de régler la question du domicile des ressortissants tchécoslovaques sur le territoire de la République socialiste de Tchécoslovaquie (article 1), et notamment d'assurer la déclaration et l'enregistrement en bonne et due forme et en temps utile du domicile desdits ressortissants.

24. Les nationaux sont tenus de déclarer auprès du bureau d'enregistrement (*ohlasovňa*) du conseil national de district (*miestny národný výbor*) du lieu où ils résident à titre temporaire ou permanent (article 2(1)(a)) l'adresse, la date de début et, le cas échéant, de fin d'élection de leur domicile.

25. Selon l'article 3(3), une personne ne peut avoir son domicile permanent au sens de la loi que dans des locaux affectés d'un numéro d'enregistrement, délivré conformément à des règles particulières.

26. L'article 4(1) et (2) dispose que tous les nationaux sont tenus de faire enregistrer le lieu de leur domicile permanent. A cette fin, ils doivent présenter leur carte d'identité au bureau d'enregistrement et lui fournir une attestation indiquant qu'ils sont autorisés à utiliser le logement en question (appartement ou autres locaux à usage d'habitation).

27. Lorsqu'ils déclarent le lieu et la date de début d'élection de leur domicile permanent, les nationaux sont en outre tenus, en vertu de l'article 4(4), de signaler la date de fin d'élection de leur précédent domicile permanent.

28. En vertu de l'article 15(1)(b), un bureau d'enregistrement doit procéder à la radiation de l'inscription du domicile permanent d'un national lorsqu'il est démontré que l'enregistrement a été fait par erreur, sur la base d'un document non valable.

### **E. La loi de 1998 sur l'enregistrement du domicile des nationaux (*Zákon o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky*)**

29. La loi a été promulguée le 1<sup>er</sup> juillet 1998. Initialement fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2000, son entrée en vigueur a été reportée à cinq reprises. Elle est désormais prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 2006 (article 29).

30. La loi régit les droits et obligations des citoyens de la République slovaque relativement à la déclaration de leur domicile et ceux des autorités compétentes en matière d'enregistrement du domicile des nationaux (article 1).

31. Tous les nationaux sont tenus de déclarer au bureau d'enregistrement de la mairie concernée le lieu, la date de début et, le cas échéant, de fin d'élection de leur domicile (article 2(1)).

32. Un domicile permanent ne peut être établi que dans un immeuble ou dans une partie d'immeuble qui dispose d'un numéro

d'enregistrement, délivré conformément à des règles particulières, et qui est destiné à l'usage d'habitation. L'enregistrement d'un domicile permanent ne confère aucun droit sur l'immeuble concerné ou en relation avec son propriétaire et n'a qu'une simple valeur de preuve (article 3(2) et (3)).

33. L'article 3(8)(c) et (d) dispose que, pour les besoins de l'enregistrement, les nationaux doivent fournir au bureau d'enregistrement un document attestant leur titre de propriété sur les lieux ou, selon le cas, le consentement écrit du propriétaire à l'enregistrement.

34. Selon l'article 5, les nationaux qui ne sont pas en mesure de justifier être autorisés à occuper l'appartement ou autre local d'habitation dans lequel ils demeurent sont tenus de déclarer leur séjour au bureau d'enregistrement du lieu où ils résident (*kde sa zdržiava*). En pareils cas, c'est la commune concernée qui est considérée comme le domicile permanent de l'intéressé. L'adresse de la mairie est réputée être celle du domicile permanent pour les besoins administratifs, tels le service du courrier officiel.

35. Un bureau d'enregistrement doit radier l'inscription du domicile permanent d'un national notamment lorsque l'intéressé déménage ou fait enregistrer son domicile à une autre adresse (article 7(1)(a) combiné avec l'article 10(d)).

36. Il doit procéder de même à la demande du propriétaire des lieux si le national concerné n'a aucun droit d'usage sur ceux-ci (article 7(1)(f)). En pareil cas, l'intéressé doit simplement être enregistré comme étant domicilié dans la commune de radiation (article 7(2)).

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

37. La requérante se plaint qu'il lui soit impossible d'obtenir la radiation de la mention selon laquelle M. D. a son domicile permanent à l'adresse correspondant à sa maison et que cet état de choses perturbe sa vie et lui ait été défavorable dans différents contextes, notamment lorsqu'il s'est agi de déterminer si elle avait droit à des allocations de logement et de calculer le montant à lui réclamer au titre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Elle allègue une violation du droit au respect de sa vie privée et de son domicile, au sens de l'article 8 de la Convention, dont les dispositions pertinentes en l'espèce sont ainsi libellées :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et (...) de son domicile (...)

2. Il ne peut y avoir d'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.»

### **A. Sur la recevabilité**

38. Le Gouvernement soutient que la requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes comme l'exige l'article 35 § 1 de la Convention. D'abord, l'intéressée aurait pu, selon lui, demander réparation devant les juridictions de droit commun sur le fondement du code civil au moyen d'une action en protection de son intégrité personnelle. Le mécanisme de protection de l'intégrité personnelle devrait être interprété et appliqué à la lumière de l'article 19 de la Constitution slovaque (droit à la protection de la vie privée) combiné avec l'article 154 (c) du même texte. Il aurait offert à l'intéressée des garanties identiques à celles prévues à l'article 8 de la Convention, et notamment la possibilité de prétendre à une satisfaction équitable pour dommage moral.

39. Le Gouvernement ajoute qu'en toute hypothèse la requérante aurait pu faire valoir ses droits au titre de l'article 8 de la Convention en formant devant la Cour constitutionnelle un recours fondé sur l'article 127 de la Constitution. De nature continue, la situation litigieuse se serait prolongée après le 1<sup>er</sup> janvier 2002, date à laquelle ledit recours serait devenu accessible. Un recours constitutionnel offrirait à l'intéressée la possibilité de réclamer, entres autres, réparation du dommage moral qu'elle allègue.

40. La requérante considère pour sa part qu'elle a satisfait à la règle d'épuisement prévue à l'article 35 § 1 de la Convention. S'agissant particulièrement du recours au titre de l'article 127 de la Constitution, elle fait remarquer qu'elle a saisi la Cour le 22 mars 2001, avant l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002 de l'amendement à la Constitution qui a institué le recours visé par le Gouvernement. Elle précise que c'est justement parce que différentes autorités de son pays l'avaient informée qu'il n'y avait pas de solution constructive à la situation en cause sur le plan interne qu'elle s'est adressée à la Cour pour bénéficier de la protection de la Convention. Cet état de choses persisterait aujourd'hui encore et il serait impossible de radier la mention indiquant que M. D. a son domicile permanent à l'adresse de la maison de l'intéressée, même au travers d'un recours fondé sur l'article 127 de la Constitution.

41. La Cour rappelle que la règle de l'épuisement des voies de recours internes prévue à l'article 35 de la Convention impose aux personnes désireuses d'intenter contre l'État une action devant un organe judiciaire



ou arbitral international l'obligation d'utiliser auparavant les recours qu'offre le système juridique de leur pays, les Etats n'ayant ainsi pas à répondre de leurs actes devant un organisme international avant d'avoir eu la possibilité de redresser la situation dans leur ordre juridique interne. Pour se conformer à la règle, un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il allègue (*Aksoy c. Turquie*, 18 décembre 1996, §§ 51-52, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI).

42. La Cour relève que la requérante se plaint pour l'essentiel des conséquences que le maintien de l'inscription litigieuse emporte pour ses droits découlant de l'article 8 de la Convention et de l'impossibilité d'obtenir la radiation de cette inscription en l'état actuel de la législation interne.

43. Quant aux recours évoqués par le Gouvernement, la Cour observe que le code civil permet à une personne s'estimant victime d'une atteinte injustifiée à son intégrité personnelle de demander à un tribunal d'ordonner la cessation de cette atteinte ainsi que l'effacement de ses conséquences et de lui octroyer une réparation adéquate. A supposer que, dans les circonstances de la présente affaire, la requérante puisse agir sur ce terrain, il reste que le Gouvernement n'allègue pas – et que rien n'indique – que cela pourrait conduire à la radiation effective de la mention, du reste conforme en soi aux lois en vigueur, indiquant que M. D. a son domicile permanent à l'adresse de la maison de l'intéressée.

44. Pour ce qui est de la possibilité d'introduire un recours constitutionnel sur le fondement de l'article 127 de la Constitution, la Cour rappelle que, sauf exceptions justifiées par les circonstances particulières de l'espèce, l'épuisement des voies de recours internes s'apprécie en principe à la date d'introduction de la requête devant la Cour (*Baumann c. France*, n° 33592/96, § 47, 22 mai 2001). Elle relève à cet égard que la requête a été introduite le 22 mars 2001 et que le recours au titre de l'article 127 de la Constitution n'a été ouvert qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002. Quoi qu'il en soit, la Cour observe que la requérante se plaint essentiellement du cadre législatif applicable en matière d'enregistrement du domicile des nationaux, et que la Cour constitutionnelle slovaque a jugé à plusieurs reprises que l'examen d'un recours individuel relatif aux droits de l'homme ne peut s'accompagner d'un contrôle de la constitutionnalité de la législation en cause (paragraphe 20 ci-dessus).

45. Dans ces conditions, la Cour conclut que l'exception de non-épuisement des voies de recours internes formulée par le Gouvernement doit être écartée. Considérant que le grief tiré de l'article 8 de la Convention n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 et qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité, elle le déclare recevable.

## B. Sur le fond

46. Le Gouvernement admet que selon la loi actuellement en vigueur il est impossible d'obtenir la radiation de l'inscription du domicile permanent d'un national qui n'a pu en faire enregistrer un nouveau à une autre adresse. Il fait observer que l'engagement pris par M. D. de faire radier la mention indiquant qu'il a son domicile permanent à l'adresse de la maison de la requérante constituait une condition du contrat de vente du 18 août 1995 et soutient que M<sup>me</sup> Babylonová aurait dû requérir l'exécution de cette obligation contractuelle devant les tribunaux de droit commun. Il attire par ailleurs l'attention sur le fait que des informations actualisées concernant la situation de M. D. n'ont pas été fournies depuis mars 2001 et que rien n'indique que la requérante ait pris depuis lors contact avec l'intéressé en vue d'une résolution conjointe du problème de sa radiation. Se référant à la décision rendue par la Cour le 25 mai 2004 dans l'affaire *Siebert c. Pologne*, n° 40328/98, il soutient que M. D. est libre de faire enregistrer son domicile permanent là où il est réputé satisfaire aux conditions présidant à l'établissement de pareil domicile définies dans les dispositions législatives pertinentes. Il ajoute, sans toutefois étayer son affirmation, qu'à supposer que M. D. se trouve dans le dénuement il pourrait, pour obtenir la radiation de la mention litigieuse, demander à faire enregistrer son domicile permanent à l'adresse de l'un des nombreux établissements humanitaires situés un peu partout dans le pays. Renvoyant à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Chapman c. Royaume-Uni* ([GC], n° 27238/95, § 99, CEDH 2001-I), il fait valoir en outre que ni l'article 8 ni aucune autre disposition de la Convention ne garantit un droit à se voir fournir un domicile d'une qualité particulière ou un domicile tout court. Enfin, se référant à la décision rendue par la Cour le 30 septembre 2003 dans l'affaire *Václavík c. Slovaquie*, n° 41372/98, il soutient que les Etats contractants sont libres de réglementer l'enregistrement de leurs ressortissants. A la lumière des arguments ci-dessus, il considère que la requête est mal fondée.

47. Pour la requérante, en revanche, le système juridique interne ne prévoit aucun moyen légal pour elle ou les autorités de contraindre M. D. à exécuter son obligation contractuelle consistant à faire radier l'inscription litigieuse en établissant son domicile dans un abri humanitaire (ce qui, en tout état de cause, ne fournirait pas un domicile permanent mais uniquement un lit où dormir) ou à une autre adresse. L'intéressée se trouverait ainsi confrontée à un problème parfaitement insoluble en Slovaquie. Elle admet que les problèmes relatifs à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et aux allocations de logement ont fini par se résoudre, mais précise qu'il lui a d'abord fallu pour cela, chose pénible pour elle, s'expliquer auprès des autorités concernées. Elle estime

qu'en tant que citoyenne respectueuse des lois elle a droit à la tranquillité d'esprit relativement au point de savoir si elle respecte l'ensemble de ses obligations de caractère civique. Or l'état de choses actuel la laisserait dans une incertitude permanente à cet égard et elle serait lasse de devoir sans cesse réexpliquer sa situation. Elle ajoute avoir été perturbée par l'envoi à son domicile du courrier officiel adressé à M. D. et par la descente effectuée un jour chez elle par la police, qui recherchait M. D. Ce dernier événement aurait nui à la réputation dont elle jouissait dans le voisinage. Aussi craindrait-elle que la police se présente à nouveau chez elle et en vienne à inspecter son domicile. En outre, face à l'impossibilité de vendre la maison, elle serait contrainte d'y vivre avec son ex-mari, ce qui la gênerait dans son intimité. Les contrariétés ci-dessus s'analyseraient en une atteinte à ses droits découlant de l'article 8 de la Convention. Sans correspondance avec la réalité, l'enregistrement litigieux n'aurait en fait aucune légitimité. Enfin, la loi applicable présentant un défaut manifeste, le problème revêtirait une portée générale et concernerait un grand nombre de personnes.

48. La Cour relève que, s'appuyant sur le terrain de l'article 8 de la Convention, la requérante allègue une violation de son droit au respect de sa vie privée et de son domicile. Elle se plaint en particulier de devoir tolérer contre son gré qu'une tierce personne avec laquelle elle n'a aucun lien soit inscrite dans les registres officiels tenus par les autorités comme ayant son domicile permanent à l'adresse de sa maison à elle et de ne pouvoir obtenir la radiation de cette inscription. Le Gouvernement admet que l'unique moyen légal de faire radier la mention d'un domicile permanent est d'en établir un nouveau. La question de savoir si la radiation de M. D. est possible apparaît ainsi constituer une question de fait plutôt qu'une question de droit. La Cour considère qu'il n'est pas établi que M. D. puisse élire son domicile permanent, au sens de la loi de 1982 sur l'enregistrement du domicile des nationaux, auprès d'un organisme humanitaire ou qu'il existe un moyen légal de le contraindre à se faire inscrire ailleurs si les ressources dont il dispose ne lui permettent pas de trouver un nouveau logement.

49. La requérante allègue en outre que du fait du caractère inexact de l'inscription litigieuse elle est embarrassée de devoir expliquer dans différents contextes, notamment ceux des allocations de logement et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la différence entre la situation factuelle et la situation juridique. Le courrier de M. D. serait remis à l'adresse de l'intéressée, la police se serait présentée à son domicile et il serait possible qu'elle s'y présente à nouveau. Il est à noter que le Gouvernement ne conteste pas ces allégations.

50. La Cour estime qu'eu égard à leur nature les faits décrits ci-dessus doivent être examinés sous l'angle du respect de la vie privée et du domicile de la requérante.

51. Tout d'abord, la Cour relève que l'intéressée se plaint non pas d'une ingérence directe d'une autorité publique dans l'exercice de ses droits découlant de l'article 8, mais d'avoir à supporter, en raison de lacunes dans les dispositions sur l'enregistrement de la loi de 1982, différentes atteintes à son droit au respect de sa vie privée et de son domicile, notamment l'inscription à l'adresse de sa maison du domicile permanent d'une personne n'ayant aucun lien avec elle, l'impossibilité de percevoir certaines allocations sociales, l'imposition de taxes d'un montant plus élevé, l'expédition à son adresse de plis officiels et d'autres documents ne lui étant pas destinés et des descentes de police effectuées pour des motifs qui ne la concernent pas. La Cour rappelle toutefois que, même en l'absence d'une ingérence directe d'une autorité, l'obligation imposée par l'article 1 de la Convention d'assurer l'exercice effectif des droits garantis par la Convention peut impliquer pour l'Etat des obligations positives, et que ces obligations peuvent commander l'adoption de mesures de sauvegarde des droits de l'article 8 jusque dans les relations des individus entre eux (*X et Y c. Pays-Bas*, 26 mars 1985, §§ 22 et 23, série A n° 91, et *Whiteside c. Royaume-Uni*, n° 20357/92, décision de la Commission du 7 mars 1994, Décisions et rapports 76-B, p. 80). Pour déterminer s'il existe une obligation positive et, dans l'affirmative, si elle a été respectée, il faut prendre en compte le juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu, étant entendu que dans la recherche d'un tel équilibre les objectifs énumérés au paragraphe 2 de l'article 8 peuvent jouer un certain rôle.

52. La Cour considère que les conséquences pour la requérante de l'incapacité de M. D. à faire radier son nom du registre pertinent sont suffisamment graves pour constituer une atteinte au droit de l'intéressée au respect de sa vie privée et de son domicile, au sens de l'article 8. De plus, elle constate que l'atteinte en question résulte directement des dispositions de la loi de 1982 en vertu desquelles l'ancien occupant d'un immeuble ne peut demander la radiation de son inscription au registre pertinent qu'après avoir établi un nouveau domicile permanent ailleurs, ce que M. D. serait dans l'incapacité de faire en l'espèce. La Cour relève que le Gouvernement n'a indiqué aucun motif d'intérêt général propre à justifier le système prévu par la loi de 1982, en vertu duquel l'enregistrement officiel d'un domicile permanent peut ne pas correspondre à la situation réelle. Dans ces conditions, la Cour conclut que les autorités internes n'ont pas ménagé un juste équilibre entre les intérêts de l'intéressée et ceux de la communauté et que le système juridique interne s'est montré incapable d'assurer à l'intéressée la jouissance de son droit au respect de sa vie privée et de son domicile, au sens de l'article 8 de la Convention.

Il y a donc eu violation de l'article 8 de la Convention de ce chef.

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

53. La requérante voit dans l'impossibilité d'obtenir la radiation de la mention selon laquelle M. D. a son domicile permanent à l'adresse correspondant à sa maison, dans les conséquences énoncées plus haut de cette situation et, en particulier, dans le fait que le maintien de l'inscription litigieuse constitue un obstacle à la vente de la maison, une violation de ses droits de propriété. Elle invoque l'article 1 du Protocole n° 1, 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 la recevabilité

54. Le Gouvernement soutient que les faits de la cause ne révèlent aucune apparence de violation du droit de la requérante au respect de ses biens.

55. La requérante défend la thèse inverse.

56. A la lumière des observations des parties, la Cour estime que le grief soulève au regard de la Convention d'importantes questions de fait et de droit qui appellent un examen au fond. Dès lors, elle conclut que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle constate qu'il ne se heurte par ailleurs à aucun autre motif d'irrecevabilité.

### B. Sur le fond

57. Eu égard à sa conclusion énoncée plus haut sur le terrain de l'article 8 de la Convention, la Cour considère qu'il ne s'impose pas d'examiner séparément s'il y a eu en l'espèce violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

## III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

58. 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. Dommage**

59. La requérante réclame une indemnité pour dommage moral, dont elle laisse à la Cour le soin d'apprécier le montant.

60. Le Gouvernement ne se prononce pas sur la question.

61. La Cour observe qu'une réforme de la législation pertinente est attendue et qu'aux termes de la nouvelle réglementation l'intéressée devrait pouvoir demander la radiation de la mention selon laquelle M. D. a son domicile permanent dans sa maison (paragraphe 29 et 36 ci-dessus). Elle estime néanmoins que l'intéressée a subi un dommage moral du fait de la violation constatée ci-dessus de ses droits découlant de l'article 8 de la Convention. Statuant en équité, elle lui alloue 1 500 euros de ce chef.

### **B. Intérêts moratoires**

62. 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, À L'UNANIMITÉ,**

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation du droit de la requérante au respect de sa vie privée et de son domicile découlant de l'article 8 de la Convention ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
4. *Dit*
  - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention, 1 500 EUR (mille cinq cents euros) pour dommage moral, à convertir en couronnes slovaques au taux applicable à la date du règlement, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
  - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la

facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 20 juin 2006, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Lawrence Early  
Greffier

Nicolas Bratza  
Président





ZARB ADAMI v. MALTA  
*(Application no. 17209/02)*

FOURTH SECTION

JUDGMENT OF 20 JUNE 2006<sup>1</sup>

---

1. English original.



SUMMARY<sup>1</sup>**Discrimination against men due to negligible percentage of women called to serve as jurors****Article 14 in conjunction with Article 4 § 3 (d)**

*Discrimination – Difference in treatment on ground of sex – Normal civic obligation – Discrimination against men due to negligible percentage of women called to serve as jurors – Discrimination resulting from de facto situation – Comparable situation – Objective and reasonable justification*

\*  
\*   \*

From 1971 the applicant was placed on the lists of jurors in Malta and remained on them until at least 2002. Between 1971 and 1997 he served as both a juror and foreman in three different sets of criminal proceedings. In 1997 he was called again to serve as a juror, but failed to appear and was fined approximately 240 euros. As he had failed to pay the fine he was summoned before the Criminal Court. He pleaded that the fine imposed on him was discriminatory as others in his position were not subjected to the burdens and duties of jury service and the law and/or the domestic practice exempted women from jury service, but not men. His case was referred to the First Hall of the Civil Court, where the applicant alleged that the Maltese system penalised men and favoured women; during the preceding five years only 3.05% of jurors had been women whereas 96.95% had been men. Moreover, the burden of jury service was not equitably distributed; in 1997 the lists of jurors represented only 3.4% of the list of voters. The First Hall of the Civil Court rejected the applicant's claims. He appealed, stressing that jury service was a burden, as jurors were required to leave their work to attend court hearings regularly. It also imposed a moral burden to judge the innocence or guilt of a person. His appeal was rejected by the Constitutional Court. In 2003 and 2004, as a university lecturer, he sought exemption from jury service but his two applications were rejected. His further request in 2005 was accepted on account of his full-time position as a lecturer.

*Held*

Article 14 in conjunction with Article 4 § 3 (d): (a) *Applicability*: Compulsory jury service as it exists in Malta is one of the “normal civic obligations” envisaged in Article 4 § 3 (d). The applicant had not offered himself voluntarily for jury service and his failure to appear had led to the imposition of a fine, which could be converted into a term of imprisonment. On account of its close links with the

---

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

obligation to serve, the obligation to pay the fine also fell within the scope of Article 4 § 3 (d). Article 14 was accordingly applicable.

(b) *Alleged discrimination*: Maltese law in force at the relevant time made no distinction between the sexes, both men and women being equally eligible for jury service. The discrimination in issue was based on what the applicant described as a well-established practice, characterised by a number of factors, such as the manner in which the lists of jurors were compiled and the criteria for exemption from jury service. As a result, only a negligible percentage of women were called to serve as jurors. Although statistics were not by themselves sufficient to disclose a practice which could be classified as discriminatory, discrimination potentially contrary to the Convention might result not only from a legislative measure, but also from a *de facto* situation. In 1997 the number of men enrolled on the lists of jurors had been three times the number of women. In 1996 that difference had been even more significant as 174 men but only 5 women had served as jurors. Those figures showed that the civic obligation of jury service had been placed predominantly on men. Hence there had been a difference in treatment between two groups which, with respect to jury service, were in a similar situation. Since 1997 an administrative process had been set in motion in order to bring the number of women registered as jurors in line with that of men. As a result, in 2004, over 6,000 women and over 10,000 men had been enrolled on the lists of jurors. However, that did not undermine the Court's finding that at the relevant time only a negligible percentage of women had been enrolled and had actually been requested to perform jury service. If a policy or general measure had disproportionate prejudicial effects on a group of people, the possibility of its being considered discriminatory could not be ruled out even if it was not specifically aimed or directed at that group. Moreover, very weighty reasons would have to be put forward before the Court could regard a difference of treatment based exclusively on the ground of sex as compatible with the Convention. The Government had argued that the difference in treatment depended on a number of factors. Jurors were chosen from the part of the population which was active in the economy and professional life. Moreover, an exemption from jury service might be granted to those taking care of their family and more women than men could successfully rely on the relevant legal provision. Finally, "for cultural reasons", defence lawyers might have had a tendency to challenge female jurors.

The Court doubted whether the factors indicated by the Government were sufficient to explain the significant discrepancy in the distribution of jury service. The second and third factors related only to the number of women who had actually performed jury service and did not explain the very low number enrolled on the lists of jurors. In any event, the factors highlighted by the Government only constituted explanations of the mechanisms which had led to the difference in treatment complained of. No valid argument had been put before the Court in order to provide a proper justification for it. In particular, it had not been shown that the difference in treatment had pursued a legitimate aim and that there had been a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised.

*Conclusion*: violation (six votes to one).

Article 41: The Court made an award in respect of costs and expenses.

**Case-law cited by the Court**

- Van der Musselle v. Belgium*, 23 November 1983, Series A no. 70  
*Rasmussen v. Denmark*, 28 November 1984, Series A no. 87  
*Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, 28 May 1985, Series A no. 94  
*Lithgow and Others v. the United Kingdom*, 8 July 1986, Series A no. 102  
*Inze v. Austria*, 28 October 1987, Series A no. 126  
*Schuler-Zraggen v. Switzerland*, 24 June 1993, Series A no. 263  
*Karlheinz Schmidt v. Germany*, 18 July 1994, Series A no. 291-B  
*Gaygusuz v. Austria*, 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV  
*Van Raalte v. the Netherlands*, 21 February 1997, *Reports* 1997-I  
*Petrovic v. Austria*, 27 March 1998, *Reports* 1998-II  
*Hugh Jordan v. the United Kingdom*, no. 24746/94, 4 May 2001  
*G.M.B. and K.M. v. Switzerland* (dec.), no. 36797/97, 27 September 2001  
*McShane v. the United Kingdom*, no. 43290/98, 28 May 2002  
*Stafford v. the United Kingdom* [GC], no. 46295/99, ECHR 2002-IV  
*Willis v. the United Kingdom*, no. 36042/97, ECHR 2002-IV  
*Ünal Tekeli v. Turkey*, no. 29865/96, ECHR 2004-X  
*Siliadin v. France*, no. 73316/01, ECHR 2005-VII



**In the case of Zarb Adami v. Malta,**

The European Court of Human Rights (Fourth Section), sitting as a Chamber composed of:

Nicolas Bratza, *President*,

Josep Casadevall,

Kristaq Traja,

Lech Garlicki,

Javier Borrego Borrego,

Ljiljana Mijović, *judges*,

Joseph Filletti, *ad hoc judge*,

and Lawrence Early, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 24 May 2005 and 30 May 2006,

Delivers the following judgment, which was adopted on the last-mentioned date:

**PROCEDURE**

1. The case originated in an application (no. 17209/02) against the Republic of Malta lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Maltese national, Mr Maurice Zarb Adami (“the applicant”), on 22 April 2002.

2. The applicant was represented by Mr I. Refalo and Mrs T. Comodini Cachia, lawyers practising in Valletta, Malta. The Maltese Government (“the Government”) were represented by their Agent, Mr S. Camilleri, Attorney General, and Mr P. Grech, Deputy Attorney General.

3. The applicant alleged that he had been discriminated against on the ground of sex in performing the social duty of jury service (Article 14 of the Convention taken in conjunction with Articles 4 § 3 and 6).

4. The application was allocated to the Fourth Section of the Court (Rule 52 § 1 of the Rules of Court). Within that Section, the Chamber that would consider the case (Article 27 § 1 of the Convention) was constituted as provided in Rule 26 § 1. Giovanni Bonello, the judge elected in respect of Malta, withdrew from sitting in the case (Rule 28). The Government accordingly appointed Joseph Filletti to sit as an *ad hoc* judge.

5. By a decision of 24 May 2005, following a hearing on admissibility and the merits (Rule 54 § 3), the Chamber declared the application admissible.

6. The applicant, but not the Government, filed further observations (Rule 59 § 1).

## THE FACTS

### I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

7. The applicant is a Maltese national and lives in Attard, Malta.

8. The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

#### *1. The background of the case*

9. The applicant is a pharmacist in Malta. From 1971 he was placed on the lists of jurors and remained on them until 2005.

10. Between 1971 and 1997, the applicant was called to serve as a juror in three different sets of criminal proceedings. On these occasions, he was called to serve both as a juror and as a foreman of the jury.

11. In 1997 the applicant was again called to appear before the Criminal Court to serve as a juror. This time he failed to attend on the requested date and on 14 April 1997 he was fined 100 Maltese liri ((MTL) – approximately 240 euros (EUR)).

#### *2. The constitutional proceedings*

12. As the applicant failed to pay the fine, on 11 June 1997 the Registrar of the Courts of Malta submitted an application to the Criminal Court. It asked that court to summon the applicant before it and/or to convert the fine imposed into a term of imprisonment.

13. At the sitting of 26 June 1997 before the Criminal Court, the applicant raised the plea that the fine imposed on him was unconstitutional and constituted a breach of his fundamental rights. He alleged, in particular, that the sanction was discriminatory in terms of Article 45 of the Constitution and Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 4 § 3 (d), because it subjected him to burdens and duties to which other persons in the same position were not subjected. Moreover, the law and/or the domestic practice exempted persons of the female sex from jury service whereas, *de facto*, men were not offered this exemption.

14. Considering that the applicant's plea was not merely frivolous and/or vexatious, on 29 September 1997 the Criminal Court referred it to the First Hall of the Civil Court.

15. Before the Civil Court, the applicant alleged that the Maltese system penalised men and favoured women, as statistical information showed that during the preceding five years only 3.05% of jurors had been woman whereas 96.95% had been men. Moreover, the burden of jury service was not equitably distributed but was placed on a very small proportion of the population: in 1997 the lists of jurors represented only



3.4% of the list of voters. In practice, those who had on one occasion been placed on the lists of jurors would remain on them until they were disqualified, while others who also satisfied all the requirements were *de facto* exempted from such civic obligation.

16. In a judgment of 5 February 1999, the Civil Court rejected the applicant's claims. It held that in stating that every Maltese citizen who had attained the age of 21 qualified to serve as a juror the law did not make any distinction between citizens. More specifically, there was no distinction between men and women. As to the practice criticised by the applicant, the latter had not substantiated his allegation that there were other persons eligible to serve as jurors who managed to avoid performing their duties. Moreover, the applicant had failed to seek exemption from jury service in accordance with domestic law.

17. The Civil Court also observed that the applicant had not proved that he was being treated differently to such an extent that the burdens and obligations imposed on him were greater than those imposed on another person. In particular, it had not been established that people who had been on the lists of jurors as long as the applicant had been removed without a valid reason, or that persons who were in a situation comparable to that of the applicant were left off the lists. The applicant had also failed to submit any evidence showing that the discrepancies between women and men called to serve as jurors were specifically attributable to an intention to discriminate between the sexes or were aimed at giving an unjust advantage to women in relation to men.

18. The applicant appealed against the judgment of 5 February 1999 to the Constitutional Court. He observed, in particular, that the existence of discrimination was clearly shown by the statistics he had produced. Given this factual background, it was unnecessary to prove an intention to discriminate on the part of the authorities.

19. In his submissions, the applicant pointed out that jury service was a burden as it required the person concerned to abandon his or her work in order to attend court hearings regularly; moreover, it imposed a moral burden to judge the innocence or guilt of a person. According to the Constitution of Malta and the Convention, social burdens should be shared by all in an equitable manner. However, statistics showed that lists of foremen were composed of 0.74% of women and 99.26% of men, and that the lists of jurors represented only 3.4% of the list of voters.

20. In a judgment of 2 November 2001, the Constitutional Court dismissed the applicant's appeal and confirmed the judgment of the Civil Court.

21. The Constitutional Court reiterated that neither the law nor the administrative rules in relation to the compilation of the lists of jurors were in any way discriminatory. In fact, the statistics showed that the number of women on the lists of jurors was 145 in 1996 (almost double

the number of the previous year), and that this number increased to 2,490 in 1997. Therefore, an irreversible administrative process had been set in motion in order to bring the number of women on the lists into line with that of men.

22. The Constitutional Court acknowledged, however, that the number of women actually called to serve as jurors was very low: only five per year in the years 1995, 1996 and 1997. This was clearly the result of the jury selection procedure, in which the reasons militating for and against the choice of a certain person as juror were evaluated. The results were dependant on many factors, such as the element of luck, challenges brought by the defence and exemptions granted by the courts. It was true that women were exempted from jury service for social, family and cultural reasons; however, this was perfectly legitimate and lawful when it was as a consequence of a claim by the defence, the prosecutors or the presiding judge.

23. The Constitutional Court also agreed that it appeared that the manner in which the lists of jurors were compiled favoured a situation in which when a person was placed on the lists he remained on them until the age restriction was reached. Therefore the applicant's grievance that this system seemed to punish those persons who were on the lists could be justified. Thus, the Constitutional Court suggested that the system be amended and that the lists be periodically changed in order to exclude those persons who had already been called for jury service.

24. As concerned the applicability of Article 14 of the Convention, the Constitutional Court noted that jury service should be considered "a normal civic obligation" within the meaning of Article 4 of the Convention, and therefore Article 14 came into play. The Constitutional Court considered, however, that the applicant had not been subjected to burdensome treatment simply because he had had to serve as a juror on three occasions over a span of seventeen years. In any case, this circumstance did not entitle him to take the law into his own hands and decide to ignore the court summons. Instead, he should have made use of the ordinary remedies available to him, such as filing a request for exemption from jury service with the competent court. Had this request been refused, he could have appealed.

25. The Constitutional Court also rejected the applicant's submission that the fine imposed on him was discriminatory. It observed that anyone who had been fined by the competent court was obliged by law to pay the fine and that anyone who disobeyed an order of a court was liable to be sanctioned.

### *3. The applicant's requests for exemption from jury service*

26. On an unspecified date in 2003, the applicant petitioned the Registrar of the Criminal Court. He observed that, according to the

Government Gazette of 28 August 2003, his name had been registered on the List of Jurors and on the List of Special Jurors. However, as he was a lecturer at the University of Malta, he sought exemption from jury service in accordance with Article 604(1) of the Criminal Code (hereinafter “the CC”).

27. By a decision of 23 October 2003, the Registrar of the Criminal Court rejected the applicant’s petition.

28. Having been summoned once again to serve as a juror in another trial, in 2004 the applicant requested to be exempted from jury service under Article 607 of the CC. This application was rejected by the competent domestic court.

29. On 18 April 2005 the applicant requested once again to be exempted from serving as a juror. He relied on Article 604(1) of the CC, providing an exemption for full-time lecturers at the University. On 25 April 2005 his request was accepted.

## II. RELEVANT DOMESTIC LAW

30. According to Article 603(1) of the CC,

“Every person of the age of twenty-one years or upwards, residing in Malta and being a citizen of Malta, shall be qualified to serve as a juror provided such person has an adequate knowledge of the Maltese language, is of good character and is competent to serve as a juror.”

31. The compilation of the lists of jurors is regulated by Article 605 of the CC. The lists are drawn up by the Commissioner of Police together with two magistrates and the Registrar of the Courts. They are published in the Government Gazette in the month of August each year. Within fifteen days from the publication any person who, not possessing the qualifications required by law to serve as a juror, desires to be struck off the lists may file an application before the Criminal Court. The court shall proceed summarily on the application and the registrar shall note on the lists any correction which the court may order. Subsequently, the names of the jurors are written down on separate ballots of paper and every month ballots are drawn.

32. Article 604 of the CC provides:

“(1) The following persons are exempted from serving as jurors:

Members of the House of Representatives, judges, clergymen, members of the Armed Forces of Malta, persons holding the office of Head of a Government Department and their deputies, the magistrates, the Registrar of Courts, officers of the Executive Police, professors of the University, teachers of the Government secondary, primary and technical schools, District Medical Officers, health inspectors, the Principal Probation Officer and Probation Officers.

(2) Moreover the court may, on an application to that effect, exempt from serving as a juror any apothecary of a village and any physician, surgeon or obstetrician actually practising his profession, and, in general, any person who has completed the sixtieth year of his age, unless, in some particular case, the court deems otherwise for the ends of justice.

(3) A person who has the care of a family or of a person who suffers from any physical or mental infirmity shall also be exempt from serving as a juror.”

33. Article 607 of the CC provides that any person who is not qualified or liable to serve as a juror, or who may have special reasons for asking to be exempted from serving as a juror, may bring the matter before the court, by means of an application to be filed within four days after the service of a writ of summons. The court may, “if it deems the reasons alleged to be good, ... order the registrar to cancel the name of such person”.

34. According to Article 609 of the CC, if a summoned person (that is, a person called to serve as a juror) fails to appear before the court at the time stated in the writ, he will be sentenced by the court to a fine and may be compelled to serve as a juror by means of a warrant of escort or arrest. The court may, on an application to that effect, remit the fine if it is satisfied that there was good cause for the non-appearance.

## THE LAW

### I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 4 § 3 (d)

35. The applicant considered that the way in which jury service had been imposed on him was discriminatory in nature. He relied on Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 4 § 3 (d).

The relevant parts of the latter provision read as follows:

- “1. No one shall be held in slavery or servitude.
2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour.
3. For the purpose of this Article the term ‘forced or compulsory labour’ shall not include:

...

- (d) any work or service which forms part of normal civic obligations.”

36. Article 14 of the Convention states:

“The enjoyment of the rights and freedoms set forth in [the] Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

## **A. Applicability of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 4 § 3 (d)**

### *1. The parties' submissions*

#### **(a) The Government**

37. The Government considered that Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 4 § 3 (d) was not applicable to the facts of the present case.

38. They submitted that jury service was undoubtedly a “normal civic obligation” based on social solidarity, which was imposed on citizens in order to ensure the democratisation of the process of the administration of criminal justice and that a person was judged by his or her peers. This had not been contested by the applicant. Therefore, service as a juror could not amount to “forced or compulsory labour” within the meaning of Article 4 § 2 of the Convention. The applicability of that provision was excluded by virtue of paragraph 3 (d).

39. The Government further noted that the applicant, who had only been called to serve three times as a juror over a period of seventeen years, had complained only about the procedures which led to the drawing up of the lists of those who were eligible to serve as jurors, and not about the subsequent process of selection of the persons who eventually performed jury service. However, the drawing up of the lists did not amount to “forced labour”, as no service was necessarily implied by the mere fact that a person’s name appeared on them. In fact, an exemption could be granted, the person could be challenged or it might happen that his or her name would never be selected. Therefore, the facts underlying the applicant’s complaint fell outside the ambit of Article 4 of the Convention, and Article 14 was not applicable.

#### **(b) The applicant**

40. The applicant pointed out that the Constitutional Court had categorically accepted that jury service was a “normal civic obligation”. This opinion was confirmed by the principles laid down by the Court in *Karlheinz Schmidt v. Germany* (18 July 1994, Series A no. 291-B) and *Van der Mussele v. Belgium* (23 November 1983, Series A no. 70). In the latter judgment, the Court held that the concept of “normal civic obligation” referred “to all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily”. The applicant emphasised that he had not offered himself voluntarily for jury service. On the contrary, this service had been exacted from him on pain of a fine, which could be converted into a term of imprisonment. The applicant made reference to judgments in

which the United States Supreme Court dealt with issues related to jury service and discrimination in the selection of jurors (*Smith v. State of Texas*, 25 November 1940, 311 US 128 (1941); *Thiel v. Southern Pac. Co.*, 20 May 1946, 328 US 217 (1946); and *Brown v. Allen*, 9 February 1953, 344 US 443 (1953)). It held that jury service was a civic obligation and that the jury system played a political function in the administration of the law and was fundamental in a democratic system of justice.

41. In the applicant's view, as jury service was covered by paragraph 3 (d) of Article 4, the only logical conclusion was that the facts of the case fell within the scope of Article 4. As a consequence, Article 14 – a provision which did not require a violation of the substantive provision of the Convention, but only a link with it – was also applicable.

## 2. *The Court's assessment*

42. As the Court has consistently held, Article 14 complements the other substantive provisions of the Convention and its Protocols. It has no independent existence since it has effect solely in relation to “the enjoyment of the rights and freedoms” safeguarded by those provisions. Although the application of Article 14 does not presuppose a breach of those provisions – and to this extent it is autonomous – there can be no room for its application unless the facts in issue fall within the ambit of one or more of the latter (see, among many other authorities, *Van Raalte v. the Netherlands*, 21 February 1997, § 33, *Reports of Judgments and Decisions* 1997-I, and *Petrovic v. Austria*, 27 March 1998, § 22, *Reports* 1998-II).

43. The Court reiterates that paragraph 2 of Article 4, which prohibits “forced or compulsory labour”, enshrines one of the fundamental values of democratic societies. Unlike most of the substantive clauses of the Convention and of Protocols Nos. 1 and 4, Article 4 makes no provision for exceptions and no derogation from it is permissible under Article 15 § 2 even in the event of a public emergency threatening the life of the nation (see *Siliadin v. France*, no. 73316/01, § 112, ECHR 2005-VII). However, paragraph 3 of this provision indicates that the term “forced or compulsory labour” shall not include, *inter alia*, “any work or service which forms part of normal civic obligations”.

44. In the case of *Karlheinz Schmidt*, in which only men were obliged to serve in the fire brigade or to pay a financial contribution in lieu of such service (cited above, § 22), the Court found that Article 14 was applicable and stated that:

“ ... paragraph 3 of Article 4 is not intended to ‘limit’ the exercise of the right guaranteed by paragraph 2, but to ‘delimit’ the very content of that right, for it forms a whole with paragraph 2 and indicates what ‘the term “forced or compulsory labour” shall not include’ (*ce qui n’est pas considéré comme “travail forcé ou obligatoire”* ). This being so, paragraph 3 serves as an aid to the interpretation of paragraph 2. The four subparagraphs of paragraph 3, notwithstanding their diversity, are grounded on the

governing ideas of the general interest, social solidarity and what is normal in the ordinary course of affairs ...”

45. The Court has also emphasised that “[t]he criteria which serve to delimit the concept of compulsory labour include the notion of what is in the normal course of affairs ... Work or labour that is in itself normal may in fact be rendered abnormal if the choice of the groups or individuals bound to perform it is governed by discriminatory factors, which was precisely what the applicant contended had occurred in the present circumstances” (see *Van der Musselle*, cited above, § 43).

46. In the present case, the Court does not see any reason to depart from its findings in the two judgments cited above. Therefore, the fact that a situation corresponds to the notion of a normal civic obligation within the meaning of paragraph 3 is not an obstacle to the applicability of Article 4 of the Convention taken in conjunction with Article 14.

47. Like the parties to the proceedings, the Court considers that compulsory jury service such as exists in Malta is one of the “normal civic obligations” envisaged in Article 4 § 3 (d). It observes further that the applicant did not offer himself voluntarily for jury service and that his failure to appear led to the imposition of a fine, which could be converted into a term of imprisonment. On account of its close links with the obligation to serve, the obligation to pay the fine also falls within the scope of Article 4 § 3 (d) (see, *mutatis mutandis*, *Karlheinz Schmidt*, cited above, § 23).

48. It is true, as pointed out by the Government (see paragraph 39 above), that in his submissions the applicant mainly criticised the procedures leading to the drawing up of the lists of jurors. However, this does not imply that his complaint is not directed against the result of these procedures, namely the fact that he was required to perform the civic obligation of jury service.

49. It follows that the facts in issue fall within the ambit of Article 4. Article 14 of the Convention is accordingly applicable.

## **B. Compliance with Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 4 § 3 (d)**

### *1. The parties’ submissions*

#### **(a) The Government**

50. The Government observed that the applicant accepted that the relevant domestic provisions did not discriminate between men and women. His complaints seemed therefore directed against the administrative practices relating to the choice of persons for jury service.

51. However, Article 14 of the Convention could not come into play in connection with the applicant's claim that a person put on the lists was not removed before he died or became exempted because of age. That alleged practice in fact applied equally to both men and women. The applicant's complaints should therefore be interpreted in the sense that as a result of various factors he, as a man, was more likely to be called for jury service than a woman.

52. The Government noted that originally all women had been precluded from jury service. The law had then been modified, and women could apply to have their names placed on the lists of jurors. Nowadays, both women and men were equally liable to be called to serve as jurors or to be exempted from that social duty. Therefore, the lists of jurors had started as all-male lists, and it was only gradually that women had been added and continued to be added to them.

53. As to the statistics produced by the applicant, the Government observed that between 1996 and 1997 the number of male jurors had increased by less than 74% (from 4,298 to 7,503), while the number of female jurors had increased by 1,596% (from 147 to 2,494). In any case, it had to be borne in mind that most jurors were chosen from the part of the population which was active in the economy and professional life. Such people were in fact less likely to have family or other reasons for seeking an exemption.

54. The Government pointed out that, as the Constitutional Court had correctly stated, "an irreversible administrative process had been set in motion in order to bring the number of women on the lists into line with that of men". Since 1997, when the lists of jurors were revised on a yearly basis, the Commissioner of Police had tended to substitute women in the place of men who were disqualified from service, and the objective of securing a more even distribution of jurors between the two genders was kept in mind when putting additional jurors on the lists. One of the measures that had been taken was to add government or bank employees to the lists of jurors, amongst which groups women were well-represented. University graduates had also been added to the lists on the basis that there was an equal number of men and women. The Government noted that as a result of this ongoing process, in the lists of jurors published in the Gazette of 15 November 2004, there were 6,344 women and 10,195 men. They also clarified that while there was no maximum numerical limit to the number of people included on the lists of jurors, the number actually enrolled depended on checks made by the Commissioner of Police, and on the practice of putting on the lists only qualified individuals (men or women) who were less likely to be entitled to an exemption.

55. It should also be noted that according to Article 604(3) of the CC (see paragraph 32 above), an exemption might be granted when a juror



was a person who cared for a family or a person suffering from physical or mental infirmity. As more women than men were looking after their families, a higher number of women were disqualified on that ground. However, this was the result of socio-cultural factors rather than of the operation of the law.

56. The Government emphasised furthermore that the prosecution and the defence had the right to challenge a number of jurors. For cultural reasons, defence lawyers might have had a tendency to challenge female jurors, but this was discrimination against and not in favour of women.

57. In the light of the above, the Government concluded that the practice of selection and exemption from jury service was justifiable under Article 4 § 3 of the Convention taken alone or in conjunction with Article 14.

**(b) The applicant**

58. The applicant complained of a two-fold discriminatory treatment. In the first place he alleged that he had been treated differently from women who, though satisfying the legal requirements, were called on to fulfil jury service in a minimal manner when compared to men.

59. Thus, the burden of jury service was placed predominantly on men, while women were *de facto* exempted from this social duty. The applicant referred, on this point, to the statistics he had produced in the domestic proceedings. He noted that in 1996 140,975 women and 135,527 men were enrolled on the electoral register; however, only 147 women (among whom 5 actually served as jurors) were placed on the lists of jurors, as opposed to 4,298 men (174 of whom actually served as jurors).

60. This discrimination was caused by the way in which the lists of jurors were compiled and could not be excused by social or cultural reasons or by the choice made at the beginning of the trial by the prosecutor or the defence. The crux of the matter was in fact not the number of women who actually had to serve as jurors, but the low number enrolled on the lists of jurors.

61. The applicant considered that after 1994, when women became liable to serve as jurors on the same footing as men, there was no reason in law for the continued discrepancy between the two genders. Both men and women were in theory equally liable to serve as jurors and to be exempted. However, as the overwhelming majority of people enrolled on the lists were men, the only explanation was that there had been a discriminatory administrative practice.

62. The applicant was unable to explain the increasing number of women registered as jurors from 1996 to 1997, but pointed out that the increase had only occurred three years after the 1994 amendments. The

fact that the number of women selected as jurors was constantly growing might also be explained by the judgment given in his case by the Constitutional Court, in which a revision of the system of compiling the lists had been recommended. In any case, the discrimination complained of had lasted for at least twenty-six years, including the year when the applicant had lodged his complaint before the national courts.

63. As to the Government's argument that the predominant number of men was a result of there being fewer women active in public and professional life, the applicant noted that the law did not require a person to be active in such fields in order to qualify as a juror. The Government's argument might even be considered discriminatory against people who chose to study at university or to become housewives. The applicant also alleged that the socio-cultural factors indicated by the Government could not justify a difference in treatment especially when the law itself was amended in order to eliminate its discriminatory wording.

64. The applicant considered that the differences in treatment complained of lacked any objective and reasonable justification. Men did not have any specific abilities which might render them more fit for jury service than women. The aim of the jury system should be to ensure that the accused was tried by a sample of society. A jury predominantly composed of men would create an unbalanced system of criminal justice in relation to trials in which women were defendants, victims or witnesses.

65. The applicant further considered that he had also been discriminated against *vis-à-vis* other men who, though eligible for jury service, had never been summoned to serve as jurors.

66. He alleged that the way in which the laws establishing jury service were applied had led to a situation in which only a small percentage of the population was summoned to serve as jurors. Of the hundreds of thousands of persons eligible for jury service, only a few hundred were actually called for service. The lists of jurors were not compiled every year and the same names were retained on the lists. Even if the law clearly required new lists to be compiled, the practice was, as substantially admitted by the Government, to make a simple annual check of those who had become disqualified or had died during the previous twelve months.

67. In that respect, the applicant noted that the number of persons enrolled on the electoral register in 1996 and 1997 was, respectively, 276,502 and 279,487, while the number of persons placed on the lists of jurors in the same years was 4,445 and 9,997. It followed that the burden of jury service was limited, in 1996, to 1.6% of those eligible and in 1997 to 3.57%. Moreover, in 1997 the number of male registered voters was 137,090; however, only 392 men were called to serve as foremen and 7,111 were called to serve as jurors. While accepting that only a small percentage of persons were needed every year to serve as jurors, the

applicant emphasised that the burden of such service had been imposed on the same people, representing a small minority of the population, for a large number of years. In this connection, he pointed out that he had been placed on the lists for the first time in 1971 and that his name had not been removed since.

68. In the applicant's view, the situation was still unsatisfactory. Even after the 2002 amendments, the lists were not drawn up *de novo*. The authorities confined themselves to replacing people who had become disqualified. As a result, only 6% of the population were on the lists (3.5% of men and 2.5% of women).

69. The applicant noted that no justification had been put forward by the Government to explain the difference in treatment that he suffered *vis-à-vis* other men.

70. In the applicant's view, a civic obligation is normal if it is enforced and administered in a just and equitable manner and it is shared by the qualified members of the society. A fair cross section of society is imperative for a just and fair jury system. On the contrary, when, as in his case, such an obligation imposes an excessive and disproportionate burden on a single individual, discrimination contrary to the Convention occurs. The applicant referred to the above-mentioned judgments in which the United States Supreme Court criticised the practices of placing the burden of jury service upon only a section of the population and of excluding an ethnic or racial group from jury service. Moreover, the case of *Taylor v. Louisiana* (419 US 522 (1975)) concerned a situation whereby women could not be selected for jury service unless they had previously declared in writing that they wished to serve as jurors. The Supreme Court had held that "if it was ever the case that women were unqualified to sit on juries or were so situated that none of them should be required to perform jury service, that time has long since passed". The applicant submitted that the situation in Malta was similar to that in the State of Louisiana at the time of the *Taylor* case.

## 2. *The Court's assessment*

### (a) **General principles**

71. The Court's case-law establishes that discrimination means treating differently, without an objective and reasonable justification, persons in relevantly similar situations (see *Willis v. the United Kingdom*, no. 36042/97, § 48, ECHR 2002-IV). However, not every difference in treatment will amount to a violation of Article 14. It must be established that other persons in an analogous or relevantly similar situation enjoy preferential treatment and that this distinction is discriminatory (see *Ünal Tekeli v. Turkey*, no. 29865/96, § 49, ECHR 2004-X).

72. A difference of treatment is discriminatory within the meaning of Article 14 if it has no objective and reasonable justification. The existence of such a justification must be assessed in relation to the principles which normally prevail in democratic societies. A difference of treatment in the exercise of a right laid down by the Convention must not only pursue a legitimate aim: Article 14 will also be violated when it is clearly established that there is no “reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised” (see, for example, *Petrovic*, cited above, § 30, and *Lithgow and Others v. the United Kingdom*, 8 July 1986, § 177, Series A no. 102).

73. In other words, the notion of discrimination includes in general cases where a person or group is treated, without proper justification, less favourably than another, even though the more favourable treatment is not called for by the Convention (see *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, 28 May 1985, § 82, Series A no. 94). Article 14 does not prohibit distinctions in treatment which are founded on an objective assessment of essentially different factual circumstances and which, being based on the public interest, strike a fair balance between the protection of the interests of the community and respect for the rights and freedoms safeguarded by the Convention (see, among other authorities, *G.M.B. and K.M. v. Switzerland* (dec.), no. 36797/97, 27 September 2001).

74. The Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent differences in otherwise similar situations justify a difference in treatment (see *Gaygusuz v. Austria*, 16 September 1996, § 42, *Reports* 1996-IV). The scope of the margin of appreciation will vary according to the circumstances, the subject matter and its background (see *Rasmussen v. Denmark*, 28 November 1984, § 40, Series A no. 87, and *Inze v. Austria*, 28 October 1987, § 41, Series A no. 126), but the final decision as to observance of the Convention’s requirements rests with the Court. Since the Convention is first and foremost a system for the protection of human rights, the Court must, however, have regard to the changing conditions in Contracting States and respond, for example, to any emerging consensus as to the standards to be achieved (see *Ünal Tekeli*, cited above, § 54, and, *mutatis mutandis*, *Stafford v. the United Kingdom* [GC], no. 46295/99, § 68, ECHR 2002-IV).

**(b) Whether there has been a difference in treatment between persons in similar situations**

75. The Court observes that it is accepted by the applicant that the difference in treatment complained of does not depend on the wording of the domestic provisions. As in force at the relevant time, Maltese law did not make any distinction between the sexes, both men and women being

equally eligible for jury service (see Article 603(1) of the CC, paragraph 30 above). The discrimination in issue was on the contrary based on what the applicant described as a well-established practice, characterised by a number of factors, such as the manner in which the lists of jurors were compiled and the criteria for exemption from jury service. As a result, only a negligible percentage of women were called to serve as jurors.

76. The Court has held in previous cases that statistics are not in themselves sufficient to disclose a practice which could be classified as discriminatory (see *Hugh Jordan v. the United Kingdom*, no. 24746/94, § 154, 4 May 2001). At the same time, the Court considers that a discrimination potentially contrary to the Convention may result not only from a legislative measure (see, in the ambit of social duties, *Karlheinz Schmidt*, cited above, §§ 24-29), but also from a *de facto* situation.

77. The Court notes that it is apparent from the statistics produced by the parties (see paragraphs 53 and 59 above) that in 1997 – the year in which the applicant was called to serve as a juror and failed to attend the court – the number of men (7,503) enrolled on the lists of jurors was three times that of women (2,494). In the previous year this difference was even more significant, as only 147 women were placed on the lists of jurors, as opposed to 4,298 men. The Court is also struck by the fact that in 1996, 5 women and 174 men served as jurors.

78. The Court considers that these figures show that the civic obligation of jury service has been placed predominantly on men. Therefore, there has been a difference in treatment between two groups – men and women – which, with respect to this duty, were in a similar situation.

79. It is true that, as the Government pointed out, since 1997 an administrative process had been set in motion in order to bring the number of women registered as jurors into line with that of men. As a result, in 2004 6,344 women and 10,195 men were enrolled on the lists of jurors, thus showing a significant increase in the number of women actually eligible for jury service. However, this does not undermine the finding that at the relevant time – when the applicant was called to serve as a juror and failed to appear – only a negligible percentage of women were enrolled on the lists of jurors and were actually requested to perform jury service.

**(c) Whether there is objective and reasonable justification**

80. The Court observes that, if a policy or general measure has disproportionately prejudicial effects on a group of people, the possibility of its being considered discriminatory cannot be ruled out even if it is not specifically aimed or directed at that group (see *McShane v. the United Kingdom*, no. 43290/98, § 135, 28 May 2002). Moreover, very weighty

reasons would have to be put forward before it could regard a difference of treatment based exclusively on the ground of sex as compatible with the Convention (see *Willis*, cited above, § 39, and *Schuler-Zgraggen v. Switzerland*, 24 June 1993, § 67, Series A no. 263).

81. In the instant case, the Government argued that the difference in treatment depended on a number of factors. In the first place, jurors were chosen from the part of the population which was active in the economy and professional life. Moreover, according to Article 604(3) of the CC, an exemption from jury service might be granted to persons who had to take care of their family. More women than men could successfully rely on such a provision. Finally, “for cultural reasons”, defence lawyers might have had a tendency to challenge female jurors (see paragraphs 53, 55 and 56 above).

82. The Court has doubts as to whether the factors indicated by the Government are sufficient to explain the significant discrepancy in the distribution of jury service. It notes furthermore that the second and third factors relate only to the number of women who actually performed jury service and do not explain the very low number of women enrolled on the lists of jurors. In any event, the factors highlighted by the Government only constitute explanations of the mechanisms which led to the difference in treatment complained of. No valid argument has been put before the Court in order to provide a proper justification for it. In particular, it has not been shown that the difference in treatment pursued a legitimate aim and that there was a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised.

83. In the light of the foregoing, the Court finds that there has been a violation of Article 14 taken in conjunction with Article 4 § 3 (d) of the Convention.

84. This conclusion dispenses the Court from examining whether the applicant has also been discriminated against *vis-à-vis* other men who, though eligible for jury service, have never been summoned to serve as jurors.

## II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 14 OF THE CONVENTION TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLE 6

85. The applicant alleged that in relation to a civic obligation that had been imposed on him he had had to face criminal proceedings, had been ordered to pay a fine and had been threatened with imprisonment in default. He relied on Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 6. The relevant part of the latter provision reads as follows:

“1. In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair ... hearing ... by an independent and impartial tribunal established by law. ...”

## **A. The parties' submissions**

### *1. The Government*

86. The Government observed that the applicant had become liable to the payment of a fine because he had chosen to ignore his summons for jury service. He had not complained of an unfair trial or of a lack of independence or impartiality of the domestic tribunal. Nor had he complained that the situation would have been different if he had been a woman. Therefore, no discrimination on the ground of sex could be disclosed.

87. In the Government's view, the applicant's complaint might be understood in the sense that, as there were more male jurors, it was more likely that a male juror would become liable to a fine if he ignored his duties. To accept that argument would be tantamount to holding that laws on prostitution were in breach of Article 14 taken in conjunction with Article 6 simply because there were more female than male prostitutes. In any case, the applicant had alleged that others could be victims of the alleged violation, but not that he himself was a victim.

88. The Government were of the opinion that the complaint under Article 6 relied on the same facts as those alleged in connection with Articles 14 and 4 § 3 (d). In fact, there was a necessary link between the criminal proceedings against the applicant and the fine that had been imposed on him for ignoring the court summons calling him for jury service.

### *2. The applicant*

89. The applicant considered that the proceedings in which the Criminal Court had been asked to convert the fine into a term of imprisonment fell within the ambit of Article 6 of the Convention. He alleged furthermore that a violation of the latter provision taken in conjunction with Article 14 of the Convention, “necessarily [arose] as a consequence of the complaint raised under Articles 14 and 4 § 3 (d)”. In that respect, the applicant submitted that there was a strong link between jury service and the proceedings that had been brought against him. The compilation of the lists of jurors, the summons served on the applicant, the fine imposed on him and the proceedings for its conversion were events that were mutually dependent and entirely interrelated.

## **B. The Court's assessment**

90. The Court observes that the applicant did not allege that the proceedings directed against him were in any way unfair or that any of the rights guaranteed by Article 6 had been violated. In any case, it notes that the criminal proceedings were a mere consequence of the existence of the discriminatory civic obligation. Having regard to its finding that there has been a violation of Article 14 taken in conjunction with Article 4 § 3 (d) (see paragraph 84 above), the Court does not consider it necessary to examine whether there has also been a violation of Article 14 taken in conjunction with Article 6 (see, *mutatis mutandis*, *Karlheinz Schmidt*, cited above, § 30).

## **III. APPLICATION OF ARTICLE 41 OF THE CONVENTION**

91. Article 41 of the Convention provides:

“If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, afford just satisfaction to the injured party.”

### **A. Damage**

92. The applicant observed that his service as a juror caused him to be absent from his employment for a number of days. However, as the financial loss was difficult to quantify, he did not present any claim in this respect. The applicant also had to pay a fine of 100 Maltese liri (MTL) (approximately 240 euros (EUR)), which was the direct effect of the discrimination complained of. He requested the reimbursement of this sum. As to non-pecuniary damage, the applicant left the matter to the discretion of the Court. He pointed out that his name had been kept on the lists of jurors and jury foremen published in 2005.

93. The Government did not comment on the applicant's claims.

94. In so far as the repayment of the EUR 240 fine is concerned, the Court notes that this fine was imposed for non-attendance before the Criminal Court; it has not been shown that it was directly linked with the practice found to be in breach of the Convention. It further considers that the finding of a violation constitutes in itself sufficient just satisfaction for any non-pecuniary damage sustained by the applicant.

### **B. Costs and expenses**

95. The applicant claimed MTL 723.33 (approximately EUR 1,736) for the costs incurred at the domestic level. He produced a tax-inclusive bill in



this respect, issued by the Registrar of the Courts. He further claimed a total sum of MTL 2,353.04 (approximately EUR 5,648), to which EUR 368 should be added, for the proceedings before the Court, these sums covering both his lawyers' fees and the costs of their attendance at the oral hearing of 24 May 2005. The total sum claimed for costs and expenses was thus EUR 7,752.

96. The Government did not comment on the applicant's claims.

97. According to the Court's established case-law, an award can be made in respect of costs and expenses incurred by the applicant only in so far as they have been actually and necessarily incurred and are reasonable as to quantum (see, *inter alia*, *Belziuk v. Poland*, 25 March 1998, § 49, *Reports* 1998-II, and *Craxi v. Italy*, no. 34896/97, § 115, 5 December 2002).

98. In the present case, the Court considers the total amount claimed to be reasonable. It therefore awards the applicant EUR 7,752, plus any tax that may be chargeable on this sum.

### C. Default interest

99. The Court considers it appropriate that the default interest should be based on the marginal lending rate of the European Central Bank, to which should be added three percentage points.

## FOR THESE REASONS, THE COURT

1. *Holds* by six votes to one that Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 4 § 3 (d) is applicable in the present case;
2. *Holds* by six votes to one that there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 4 § 3 (d);
3. *Holds* unanimously that it is not necessary to examine whether there has been a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 6;
4. *Holds* unanimously
  - (a) that the respondent State is to pay the applicant, within three months from the date on which the judgment becomes final in accordance with Article 44 § 2 of the Convention, the following amounts, to be converted into Maltese liri at the rate applicable at the date of settlement:
    - (i) EUR 7,752 (seven thousand seven hundred and fifty-two euros) in respect of costs and expenses;
    - (ii) any tax that may be chargeable on the above amount;

(b) that from the expiry of the above-mentioned three months until settlement simple interest shall be payable on the above amounts at a rate equal to the marginal lending rate of the European Central Bank during the default period plus three percentage points;

5. *Dismisses* unanimously the remainder of the applicant's claim for just satisfaction.

Done in English, and notified in writing on 20 June 2006, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Lawrence Early  
Registrar

Nicolas Bratza  
President

In accordance with Article 45 § 2 of the Convention and Rule 74 § 2 of the Rules of Court, the following separate opinions are annexed to this judgment:

- (a) concurring opinion of Judge Bratza;
- (b) concurring opinion of Judge Garlicki;
- (c) dissenting opinion of Judge Casadevall.

N.B.  
T.L.E.

## CONCURRING OPINION OF JUDGE BRATZA

1. It is with some hesitation that I have voted with the majority of the Chamber in favour of finding a violation of Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 4. My hesitations relate less to the question whether, if applicable, Article 14 of the Convention was violated than to the more fundamental question whether the facts complained of fall within the ambit of Article 4 and thus whether Article 14 has any application at all.

2. As the judgment makes clear, this is not the first occasion on which the Court has been required to examine whether a complaint of discriminatory treatment in the performance of a “civic obligation” fell within the ambit of Article 4 § 3 (d) of the Convention.

In *Van der Musselle v. Belgium* (23 November 1983, Series A no. 70), the Court was required to determine whether the obligation imposed on the applicant, as a pupil advocate, to represent a defendant without remuneration and without being reimbursed his expenses was in violation of Article 4 of the Convention taken alone or in conjunction with Article 14. In assessing whether the work the applicant was obliged to perform amounted to “forced or compulsory labour” within the meaning of Article 4 § 2, the Court held that the structure of Article 4 was informative on this point:

“Paragraph 3 is not intended to ‘limit’ the exercise of the right guaranteed by paragraph 2, but to ‘delimit’ the very content of this right, for it forms a whole with paragraph 2 and indicates what ‘the term “forced or compulsory labour” shall not include’ (*ce qui n’est pas considéré comme ‘travail forcé ou obligatoire’*). This being so, paragraph 3 serves as an aid to the interpretation of paragraph 2.

The four sub-paragraphs of paragraph 3, notwithstanding their diversity, are grounded on the governing ideas of the general interest, social solidarity and what is in the normal or ordinary course of affairs. The final sub-paragraph, namely sub-paragraph (d) which excludes ‘any work which forms part of normal civil obligations’ from the scope of forced or compulsory labour, is of especial significance in the context of the present case.” (§ 38)

Having examined the nature and extent of the burden imposed on the applicant, as well as the compensatory factors and the standards generally obtaining in Belgium and other democratic societies, the Court concluded that there was no compulsory labour for the purposes of Article 4 § 2 of the Convention. In view of this conclusion, the Court did not find it necessary to determine:

“... whether the work in question was in any event justified under Article 4 § 3 (d) as such and, in particular, whether the notion of ‘normal civic obligations’ extends to obligations incumbent on a specific category of citizens by reason of the position they occupy, or the functions they are called upon to perform, in the community.” (§ 41)

Turning to the issue under Article 14 of the Convention, the Court first addressed the question whether, since it had already found that there was no forced or compulsory labour for the purposes of Article 4,

“... the facts in issue fall completely outside the ambit of that Article and, hence, of Article 14. However, such reasoning would be met by one major objection. The criteria which serve to delimit the concept of compulsory labour include the notion of what is in the normal course of affairs ... Work or labour that is in itself normal may in fact be rendered abnormal if the choice of the groups or individuals bound to perform it is governed by discriminatory factors, which was precisely what the applicant contended had occurred in the present circumstances.

Consequently, this is not a case where Article 14 should be held inapplicable; the Government, moreover, did not contest the point.” (§ 43)

Having concluded that Article 14 was not inapplicable, the Court found on the facts that the applicant had not been subjected to discriminatory treatment.

3. In the case of *Karlheinz Schmidt v. Germany* (18 July 1994, Series A no. 291-B), the applicant complained that he was obliged to pay a fire service levy under an Act which made it compulsory for men, but not for women, to serve in the fire brigade or pay a financial contribution in lieu of such service. He claimed to be the victim of discrimination on grounds of sex in breach of Article 14 “taken in conjunction with Article 4 § 3 (d) of the Convention”.

The Court, after reiterating that there could be no room for the application of Article 14 unless the facts fell within the ambit of one or more of the substantive provisions of the Convention, went on to quote from paragraph 38 of *Van der Musselle* to the effect, *inter alia*, that paragraph 3 of Article 4 was not intended to “limit” the exercise of the right guaranteed by paragraph 2 but rather to “delimit” the very content of that right and that the paragraph accordingly served as an aid to the interpretation of paragraph 2. The Court continued:

“Like the participants in the proceedings, the Court considers that compulsory fire service such as exists in Baden-Württemberg is one of the ‘normal civic obligations’ envisaged in Article 4 § 3 (d). It observes further that the financial contribution which is payable – in lieu of service – is, according to the Federal Constitutional Court ..., a ‘compensatory charge’. The Court therefore concludes that, on account of its close links with the obligation to serve, the obligation to pay also falls within the scope of Article 4 § 3 (d).

It follows that Article 14 read in conjunction with Article 4 § 3 (d) applies.” (§ 23)

In this case the Court concluded that the difference in treatment was not objectively justified and that there had accordingly been a violation of Article 14 of the Convention “taken in conjunction with Article 4 § 3 (d)”.

4. I do not find the reasoning in either judgment for holding Article 14 to be applicable to be entirely convincing or satisfactory.

The drafting of Article 4 of the Convention is unusual. The rights guaranteed by the Article are set out in paragraph 1 (“No one shall be held in slavery or servitude”) and paragraph 2 (“No one shall be required to perform forced or compulsory labour”). Like Article 3 of the Convention, the prohibitions contained in the two paragraphs are cast in absolute terms, there being no stated exceptions and, in the case of the first paragraph, no derogation being permitted under Article 15. Paragraph 3 of the Article does not confer any rights. In particular, it does not confer a right not to be compelled to perform work or services of the kind set out in sub-paragraphs (a)-(d). Nor, unlike paragraph 2 of Articles 8-11 of the Convention, does paragraph 3 provide for permitted restrictions on the enjoyment of rights guaranteed by Article 4. Nor, again, unlike paragraph 2 of Article 2 of the Convention, does paragraph 3 lay down specific circumstances in which acts which would otherwise offend against the absolute prohibition in the Article might be justified. Paragraph 3 instead defines the scope of the prohibition in paragraph 2 by spelling out what is not included within the words “forced or compulsory labour”: as the Court expressed the point, paragraph 3 does not “limit” the exercise of the right guaranteed by paragraph 2 but “delimits” the very content of that right.

5. This being so, the question arises as to how compulsion to perform work or services forming part of “normal civic obligations”, which are expressly excluded from the protection afforded by Article 4, can at the same time be said to fall “within the ambit” of that provision so as to render Article 14 applicable.

In *Van der Musselle*, the Court sought to circumvent the problem by holding that the work or labour in question was “abnormal” if the choice of the groups or individuals bound to perform it were “governed by discriminatory factors”, which was what the applicant contended had occurred in that case. However, this reasoning is not without its difficulties. In the first place, the Court expressly found that the services the applicant had been required to perform, even if “abnormal”, did not amount to “forced or compulsory labour” for the purposes of paragraph 2 of Article 4 and were thus not within the scope of the right guaranteed by that paragraph. Secondly, discriminatory treatment only gives rise to an issue under Article 14 of the Convention if it relates to facts falling within the ambit of a substantive provision; if the facts do not otherwise fall within such ambit they cannot be made to do so because discrimination is alleged.

In *Karlheinz Schmidt*, the Court did not suggest that the obligation imposed on the applicant was abnormal but, on the contrary, found that it was a normal civic obligation which fell squarely within the terms of paragraph 3 (d). It would appear to follow from the Court’s earlier reasoning that the obligation in question thus fell outside the scope of

the right guaranteed by Article 4. However, as Judge Mifsud Bonnici pointed out in his dissenting opinion in that case, the Court in fact reached precisely the opposite conclusion, appearing to treat paragraph 3 (d) not as “delimiting” the scope of the right guaranteed by paragraph 2 of Article 4 but as if it conferred an independent right.

6. Despite my doubts as to the Court’s reasoning in its earlier judgments, since I see no ground on which to distinguish them from the present case, I would follow them in holding Article 14 to be applicable. This result would also seem to accord better with the principle that the Convention should be interpreted and applied in a manner which renders the rights practical and effective, not theoretical and illusory. It would seem scarcely compatible with this principle to interpret Article 4 as entitling a State to oblige one particular group or category of individuals to perform civic obligations, without the necessity to justify the discriminatory treatment. However, I consider that the reasons for holding Article 14 to be applicable in such circumstances require further clarification. Here, my approach to the question is not dissimilar to that of Judge Garlicki, whose concurring opinion I have had the benefit of reading.

7. The central question which arises is what constitutes “the ambit” of one of the substantive Articles, in this case Article 4. It has been argued that “even the most tenuous links with another provision in the Convention will suffice” for Article 14 to be engaged (see Grosz, Beatson and Duffy, *Human Rights: The 1998 Act and the European Convention*, 1st edition, Sweet & Maxwell, 2000, § C14-10). Even if this may be seen as going too far, it is indisputable that a wide interpretation has consistently been given by the Court to the term “within the ambit”. Thus, according to the constant case-law of the Court, the application of Article 14 not only does not presuppose the violation of one of the substantive Convention rights or a direct interference with the exercise of such right, but it does not even require that the discriminatory treatment of which complaint is made falls within the four corners of the individual rights guaranteed by the Article. This is best illustrated by the fact that Article 14 has been held to cover not only the enjoyment of the rights that States are obliged to safeguard under the Convention but also those rights and freedoms that a State has chosen to guarantee, even if in doing so it goes beyond the requirements of the Convention (see, for example, *Case “relating to certain aspects of laws on the use of languages in education in Belgium”* (merits), 23 July 1968, Series A no. 6, pp. 33-34, § 9, and *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, 28 May 1985, § 71, Series A no. 94). This would indicate in my view that the “ambit” of an Article for this purpose must be given a significantly wider meaning than the “scope” of the particular rights defined in the Article itself. Thus, in the specific context of Article 4 of the Convention, the fact that work or service falling within the definition

of “normal civic obligations” in paragraph 3 are expressly excluded from the scope of the right guaranteed by paragraph 2 of that Article in no sense means that they are also excluded from the ambit of the Article seen as a whole.

8. What then is to be regarded as being “within the ambit” of Article 4? In my view valuable guidance is to be found in the International Labour Organisation Convention no. 29 on which, as pointed out by the Court in *Van der Mussele* (cited above, § 32), the authors of the European Convention based themselves in drafting Article 4 and to which the Article “bears a striking resemblance”. Paragraph 1 of the ILO Convention provides that for the purposes of that Convention “forced or compulsory labour” shall mean “all work or service which is exacted from any person under the menace of a penalty and for which the person has not offered himself voluntarily”. It is this definition which the Court noted could “provide a starting-point for interpretation of Article 4 ... of the European Convention”, without sight being lost of the Convention’s special features or of the fact that the Convention was a living instrument, to be read in the light of the notions currently prevailing in democratic States. It is beyond dispute that compulsory jury service in Malta was and is a service which is exacted “under the menace of a penalty” (in the case of the applicant, a fine for non-attendance for jury service was in fact imposed). It is also beyond dispute that the applicant did not offer himself voluntarily for jury service, which would in principle therefore fall within the ordinary meaning of what constitutes “forced or compulsory labour”. This is indeed confirmed by paragraph 3 itself which, by excluding from the prohibition in paragraph 2 “normal civic obligations”, shows the wide scope of what would otherwise be treated as “forced or compulsory labour”. While paragraph 3 must indeed be regarded as “delimiting” the scope of the right guaranteed in paragraph 2 as the Court stated in *Van der Mussele* (with the consequence that a State which imposes normal civic obligations does not violate the Article), it does not exclude such obligations from the ambit of the Article (with the consequence that such obligations may only be imposed in a non-discriminatory manner).

9. For the above reasons, I consider that Article 14 is applicable and I share the view of the majority of the Court that in the present case it was violated. However, unlike the majority and unlike the Court in *Karlheinz Schmidt*, I would find a violation of Article 14 “taken in conjunction with Article 4” and not “taken in conjunction with Article 4 § 3 (d)”.

## CONCURRING OPINION OF JUDGE GARLICKI

I am prepared to accept the finding that Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 4 (and, in particular, paragraph 3 (d) thereof) is applicable in the present case. I also agree that there has been a violation of that Article.

However, I am not sure whether the “traditional” approach to the interpretation of Article 4, as expressed in *Van der Musselle v. Belgium* (23 November 1983, Series A no. 70) and *Karlheinz Schmidt v. Germany* (18 July 1994, Series A no. 291-B), represents the most convincing way of arriving at those conclusions.

In analysing the relationship between paragraphs 2 and 3 of Article 4, the Court indicated that the latter paragraph was “not intended to ‘limit’ the exercise of the right guaranteed by paragraph 2, but to ‘delimit’ the very content of that right” (see *Karlheinz Schmidt*, cited above, § 22). Thus, the Court adopted an “exception to exception” approach. But such an approach may lead to a narrow reading of Article 4: the compulsory work and services enumerated in paragraph 3 remain entirely outside the scope of that Article. In consequence, their regulation bears no direct relation to “the enjoyment of rights and freedoms” necessary to trigger the equal protection guarantees. It is true that, in *Karlheinz Schmidt*, the Court did find a violation of Article 14, but it did not show how and why the civic duty in question was linked to the right not to be required to perform compulsory labour.

In my opinion, as long as we remain within this traditional approach, it will be very difficult to establish such a link and to apply Article 14 to situations enumerated in paragraph 3 (and, from that perspective, the dissenting opinion of Judge Casadevall seems quite logical).

However, I believe that it is possible to read Article 4, taken as a whole, in a broader way, not only as prohibiting any forms of forced or compulsory labour but also as regulating State prerogatives in establishing different forms of compulsory work and services. In other words, Article 4 may also be read as setting a general framework of duties which may be imposed on an individual. Article 4 empowers the State to establish such duties and services, but – by the very fact of their enumeration – Article 4 also absorbs (includes) them into the realm of the Convention. One of the consequences of such inclusion is that those duties and services must be formulated in a manner compatible with the Convention, Article 14 included. It should not be forgotten that Article 4 is drafted in a particular manner: no other substantive provision of the Convention contains enumerations of such kind. This may suggest that the drafters of the Convention envisaged that Article 4 might be interpreted in a particular way.



Several arguments may warrant this broad reading of Article 4. First of all, it would reflect the particular rank of Article 4 as “one of the fundamental values of democratic societies”. Secondly, it would correspond better to the concept of positive duties of the State: the State is not only prohibited from introducing any form of forced or compulsory labour, but is also required to regulate the scope and manner of what remains imposable on individual citizens. Finally, it would respond to the developing trends of modern societies: whilst it is now very difficult to find situations of “classic” forced labour or servitude (the 2005 *Siliadin v. France* case being the only recent example (no. 73316/01, ECHR 2005-VII)), there may be more controversies surrounding obligations enumerated in paragraph 3 of Article 4.

## DISSENTING OPINION OF JUDGE CASADEVALL

(Translation)

1. For the reasons set out below, I voted in favour of finding that Article 14 of the Convention taken in conjunction with Article 4 § 3 (d) is not applicable and that consequently there has been no violation of those provisions.

2. Like the dissenting judges in *Karlheinz Schmidt* (18 July 1994, Series A no. 291-B, a judgment that is now twelve years old), I fail to see how Article 14, which is dependent for its existence on a recognised right (see paragraph 42 of the present judgment), can be linked to sub-paragraph (d) of Article 4 § 3 for the following reasons:

(a) sub-paragraph (d) actually constitutes an exception to the general rule prohibiting forced or compulsory labour;

(b) the expression “forced or compulsory labour” in Article 4 does not include “any work or service which forms part of normal civic obligations” (see paragraph 43 of the judgment); and

(c) it is accepted that the obligation to serve as a juror in Malta forms part of the “normal civic obligations” (see paragraph 47 of the judgment).

3. It is quite clear that Mr Zarb Adami has not been required to perform forced or compulsory labour within the meaning of Article 4 § 2 and that the service he was asked to perform constituted a civic obligation, such as serving the administration of criminal justice. Since the applicant is unable to assert a substantive right protected by the Convention (Article 4 does not prohibit civic obligations of this type) Article 14 cannot come into play.

4. Furthermore, I consider that the facts of the present case enable it to be distinguished from the case of *Karlheinz Schmidt* without difficulty. In the latter case (as the Court notes in paragraph 28), the discrimination complained of by the applicant went beyond the obligation for men to perform compulsory service in the fire brigade, since “the obligation to perform such service is exclusively one of law and theory. ... The financial contribution has – not in law but in fact – lost its compensatory character and has become the only effective duty” and the issue therefore became one of a difference in treatment on grounds of sex in view of the obligation imposed on certain inhabitants of the German town concerned to pay the contribution because they belonged to the male sex. In the present case, the applicant was forced to pay a fine for failing to comply with the summons requiring him to perform jury service, a penalty to which anyone, whether male or female, who failed to comply with those statutory provisions was liable. The penalty was not in itself

discriminatory and, in my view, does not possess the link with Article 4 that is ascribed to it in the judgment (see paragraph 47).

5. As to the merits, even assuming that Article 14 taken in conjunction with Article 4 was applicable, I would also have voted against finding a violation. I would classify this complaint as frivolous and fail to see any discrimination that would entitle the applicant to protection under the Convention. He was required to perform jury service on three occasions over a seventeen-year period, which is not unreasonable (Mr Van der Mussele was required to act as a court-assigned lawyer approximately fifty times in three years (!) under an obligation which “... was founded on a conception of social solidarity and cannot be regarded as unreasonable” and in respect of which “the burden imposed on the applicant was not disproportionate” (see *Van der Mussele v. Belgium*, 23 November 1983, § 39, Series A no. 70).

6. Article 14 safeguards individuals, placed in analogous situations, from discrimination (see *Marckx v. Belgium*, 13 June 1979, § 32, Series A no. 31). In the present case, I see no analogy between the applicant’s situation and, for example, that of a housewife and mother. It was on receipt of a fourth summons that the applicant decided to run the risk of ignoring the summons and not attending court, rather than to apply for an exemption. It is accepted that neither the legislation nor the rules on how the lists of jurors are to be compiled are discriminatory. However, for historical, family, social and cultural reasons which are also to be found in other spheres (such as compulsory military service), for many years the number of women included on the lists of jurors was low (perhaps it was they who had cause to complain of discrimination). However, the practice has been corrected in recent years and some balance has now been established. Finally, in April 2005, the applicant’s application for exemption from jury service was accepted by the competent authority.



ZARB ADAMI c. MALTE  
*(Requête n° 17209/02)*

QUATRIÈME SECTION

ARRÊT DU 20 JUIN 2006<sup>1</sup>

---

1. Traduction ; original anglais.



SOMMAIRE<sup>1</sup>**Discrimination à l'encontre des hommes résultant du pourcentage négligeable de femmes susceptibles d'accomplir le «service de jury»****Article 14 combiné avec l'article 4 § 3 d)**

*Discrimination – Différence de traitement fondée sur le sexe – Obligation civique normale – Discrimination à l'encontre des hommes résultant du pourcentage négligeable de femmes susceptibles d'accomplir le «service de jury» – Discrimination résultant d'une situation de fait – Situation comparable – Justification objective et raisonnable*

\*  
\* \*

A partir de 1971, le requérant fut inscrit sur les listes des jurés à Malte et son nom y demeura au moins jusqu'en 2005. Entre 1971 et 1997, le requérant fut appelé à servir en qualité de juré et de président du jury dans trois procédures pénales distinctes. En 1997, le requérant fut de nouveau appelé à servir en qualité de juré, mais ne se présenta pas et fut frappé d'une amende d'environ 240 euros. N'ayant pas payé l'amende, il fut convoqué devant le tribunal pénal. Il soutint que l'amende était discriminatoire puisqu'il était soumis à des charges et devoirs que d'autres personnes dans la même position n'avaient pas à supporter, et fit valoir que le droit et/ou la pratique internes dispensaient les femmes du service de jury alors que les hommes ne bénéficiaient pas de cette dispense. L'affaire fut transmise à la première chambre du tribunal civil, devant laquelle le requérant alléguait que le système maltais pénalisait les hommes et favorisait les femmes puisque durant les cinq années précédentes seuls 3,05 % des jurés avaient été des femmes, contre 96,95 % des hommes. En outre, la charge du service de jury n'était pas équitablement répartie : en 1997, les listes des jurés représentaient seulement 3,4 % de la liste des électeurs. La première chambre du tribunal civil débouta le requérant. L'intéressé forma un recours, soulignant que le service de jury constituait une charge puisque cela exigeait qu'une personne abandonne son travail afin d'assister aux audiences du tribunal régulièrement ; en outre, juger de l'innocence ou de la culpabilité d'une personne représentait une charge morale. Le requérant fut débouté par la Cour constitutionnelle. En 2003 et 2004, alors qu'il travaillait comme maître de conférences, le requérant demanda à être dispensé du service de jury mais ses deux demandes furent refusées. Sa troisième demande, présentée en 2005, fut acceptée en raison de sa qualité de maître de conférences employé à plein temps.

Article 14 combiné avec l'article 4 § 3 d) : a) *Applicabilité* – Le service de jury obligatoire tel qu'il existe à Malte relève des «obligations civiques normales» prévues à l'article 4 § 3 d). Le requérant ne s'est pas offert de son plein gré pour

---

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

le service de jury et son défaut de comparution lui a valu d'être frappé d'une amende qui pouvait être convertie en peine d'emprisonnement. Eu égard à ses liens étroits avec l'obligation de service, l'obligation de payer une amende tombe également sous l'empire de l'article 4 § 3 d). L'article 14 de la Convention trouve en conséquence à s'appliquer.

b) *Discrimination alléguée* – Le droit maltais, tel qu'il était en vigueur à l'époque des faits, n'établissait aucune distinction entre les sexes, les hommes et les femmes étant de la même manière susceptibles d'accomplir le service de jury. La discrimination litigieuse serait fondée sur ce que le requérant décrit comme une pratique bien ancrée, caractérisée par un certain nombre d'éléments, tels que la manière dont les listes de jurés sont établies et les critères d'exemption du service de jury. En conséquence, seul un pourcentage négligeable de femmes sont appelées à servir en qualité de juré. Si les statistiques ne sont pas en soi suffisantes pour révéler une pratique pouvant être qualifiée de discriminatoire, une discrimination potentiellement contraire à la Convention peut résulter non seulement d'une mesure législative mais également d'une situation de fait. En 1997, le nombre d'hommes inscrits sur les listes de jurés était trois fois plus élevé que celui des femmes. En 1996, la différence était encore plus sensible, puisque 174 hommes mais seulement 5 femmes ont servi en qualité de juré. Ces chiffres montrent que l'obligation civique du service de jury pèse de manière prédominante sur les hommes. Dès lors, il existe une différence de traitement entre deux groupes – les hommes et les femmes – qui, en ce qui concerne cette obligation, se trouvaient dans une situation similaire. Depuis 1997, un processus administratif a été initié afin d'élever le nombre des femmes inscrites en qualité de juré à un niveau comparable à celui des hommes. En conséquence, en 2004, plus de 6 000 femmes et plus de 10 000 hommes étaient inscrits sur les listes de jurés. Toutefois, cela ne contredit pas le constat selon lequel à l'époque considérée seul un pourcentage négligeable de femmes étaient inscrites sur ces listes et ont été réellement appelées à accomplir le service de jury. Si une politique ou une mesure générale a des effets préjudiciables disproportionnés sur un groupe de personnes, la possibilité qu'elle soit considérée comme discriminatoire ne peut être exclue même si elle ne vise pas spécifiquement ce groupe. De plus, seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur le sexe. Le Gouvernement soutient que la différence de traitement dépend d'un certain nombre de facteurs. Tout d'abord, les jurés sont choisis au sein de la population qui est active dans le secteur de l'économie et dans les professions libérales. De plus, les personnes qui ont des charges de famille peuvent demander à être dispensées du service de jury, et il y a plus de femmes que d'hommes qui peuvent invoquer cette disposition et obtenir gain de cause. Enfin, «pour des raisons culturelles», les avocats de la défense peuvent avoir tendance à contester les jurés de sexe féminin.

La Cour a des doutes quant à savoir si les éléments indiqués par le Gouvernement suffisent à expliquer l'écart important dans la répartition de la charge du service de jury. Elle relève de plus que les deuxième et troisième éléments ont trait uniquement au nombre de femmes qui ont réellement accompli le service de jury, et n'expliquent pas le nombre très bas de femmes inscrites sur les listes de jurés. Quoi qu'il en soit, les éléments mis en avant par le Gouvernement ne constituent



que des explications des mécanismes qui ont conduit à la différence de traitement litigieuse. Aucun argument valable n'a été présenté à la Cour afin de fournir une justification convenable de cette différence. En particulier, il n'a pas été établi que la différence de traitement poursuivait un but légitime, ni qu'il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but à atteindre.  
*Conclusion* : violation (six voix contre une).

Article 41 : la Cour alloue une indemnité pour frais et dépens.

### **Jurisprudence citée par la Cour**

*Van der Musselle c. Belgique*, 23 novembre 1983, série A n° 70  
*Rasmussen c. Danemark*, 28 novembre 1984, série A n° 87  
*Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, série A n° 94  
*Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1986, série A n° 102  
*Inze c. Autriche*, 28 octobre 1987, série A n° 126  
*Schuler-Zraggen c. Suisse*, 24 juin 1993, série A n° 263  
*Karlheinz Schmidt c. Allemagne*, 18 juillet 1994, série A n° 291-B  
*Gaygusuz c. Autriche*, 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV  
*Van Raalte c. Pays-Bas*, 21 février 1997, *Recueil* 1997-I  
*Petrovic c. Autriche*, 27 mars 1998, *Recueil* 1998-II  
*Hugh Jordan c. Royaume-Uni*, n° 24746/94, 4 mai 2001  
*G.M.B. et K.M. c. Suisse* (déc.), n° 36797/97, 27 septembre 2001  
*McShane c. Royaume-Uni*, n° 43290/98, 28 mai 2002  
*Stafford c. Royaume-Uni* [GC], n° 46295/99, CEDH 2002-IV  
*Willis c. Royaume-Uni*, n° 36042/97, CEDH 2002-IV  
*Ünal Tekeli c. Turquie*, n° 29865/96, CEDH 2004-X  
*Siliadin c. France*, n° 73316/01, CEDH 2005-VII



**En l'affaire Zarb Adami c. Malte,**

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section),  
siégeant en une chambre composée de :

Nicolas Bratza, *président*,

Josep Casadevall,

Kristaq Traja,

Lech Garlicki,

Javier Borrego Borrego,

Ljiljana Mijović, *juges*,

Joseph Filletti, *juge ad hoc*,

et de Lawrence Early, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 24 mai 2005 et le  
30 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° 17209/02) dirigée contre la République de Malte et dont un ressortissant de cet Etat, M. Maurice Zarb Adami («le requérant»), a saisi la Cour le 22 avril 2002 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales («la Convention»).

2. Le requérant est représenté par M<sup>es</sup> I. Refalo, et T. Comodini Cachia, avocats à La Valette (Malte). Le gouvernement maltais («le Gouvernement») est représenté par son agent, M. S. Camilleri, procureur général, et M. P. Grech, procureur général adjoint.

3. Le requérant alléguait avoir subi une discrimination fondée sur le sexe dans l'accomplissement de l'obligation sociale de «service de jury» (article 14 de la Convention combiné avec les articles 4 § 3 et 6).

4. La requête a été attribuée à la quatrième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. Après le départ de Giovanni Bonello, juge élu au titre de Malte (article 28 du règlement), le Gouvernement a désigné Joseph Filletti pour siéger en tant que juge *ad hoc*.

5. Par une décision du 24 mai 2005, la chambre, à la suite d'une audience sur la recevabilité et le fond (article 54 § 3 du règlement), a déclaré la requête recevable.

6. Le requérant (mais non le Gouvernement) a déposé des observations complémentaires écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE LA CAUSE

7. Le requérant est un ressortissant maltais qui réside à Attard (Malte).

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

#### *1. Le contexte de l'affaire*

9. Le requérant est pharmacien à Malte. A partir de 1971, il fut inscrit sur les listes des jurés et son nom y demeura au moins jusqu'en 2005.

10. Entre 1971 et 1997, le requérant fut appelé à servir en qualité de juré dans trois procédures pénales distinctes. A ces occasions, il fut amené à remplir les fonctions de juré et de président du jury.

11. En 1997, le requérant fut de nouveau convoqué devant le tribunal pénal en qualité de juré. Cette fois-ci il ne se présenta pas à la date prévue et, le 14 avril 1997, il fut frappé d'une amende de 100 livres maltaises ((MTL) – soit 240 euros (EUR) environ).

#### *2. La procédure constitutionnelle*

12. Le requérant n'ayant pas payé l'amende, le 11 juin 1997 le greffier des tribunaux de Malte saisit le tribunal pénal. Il invita ce tribunal à convoquer le requérant et/ou à convertir l'amende infligée en peine d'emprisonnement.

13. A la session du 26 juin 1997 devant le tribunal pénal, le requérant alléguait que l'amende qui lui avait été infligée était inconstitutionnelle et enfreignait ses droits fondamentaux. Il soutint en particulier que la sanction en cause était discriminatoire au regard de l'article 45 de la Constitution et de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 4 § 3 d) puisque cette sanction le soumettait à des charges et devoirs que d'autres personnes dans la même position n'avaient pas à supporter. En outre, le droit et/ou la pratique internes dispensaient les personnes de sexe féminin du service de jury alors que, de fait, les hommes ne bénéficiaient pas de cette dispense.

14. Estimant que les allégations du requérant n'étaient ni simplement dénuées de fondement ni abusives, le tribunal pénal transmit l'affaire le 29 septembre 1997 au tribunal civil (première chambre).

15. Devant le tribunal civil, le requérant alléguait que le système maltais pénalisait les hommes et favorisait les femmes puisque, selon les informations statistiques, durant les cinq années précédentes seuls 3,05 % des jurés avaient été des femmes, contre 96,95 % des hommes. En outre, la charge du service de jury n'était pas équitablement répartie, mais pesait

sur une très petite part de la population : en 1997, les listes des jurés représentaient seulement 3,4 % de la liste des électeurs. En pratique, ceux qui avaient été inscrits sur les listes des jurés à une occasion y demeuraient jusqu'à ce qu'ils ne remplissent plus les conditions, alors que d'autres qui satisfaisaient aux conditions requises étaient *de facto* dispensés de cette obligation civique.

16. Par un jugement du 5 février 1999, le tribunal civil débouta le requérant. Il estima qu'en énonçant que tout Maltais ayant atteint l'âge de vingt et un ans remplissait les conditions pour être juré la loi n'établissait aucune distinction entre les citoyens. Plus précisément, il n'y avait pas de différence entre les hommes et les femmes. Quant à la pratique critiquée par le requérant, celui-ci n'avait pas apporté d'éléments à l'appui de son allégation selon laquelle d'autres personnes remplissant les conditions pour être juré s'arrangeaient pour éviter d'accomplir leurs obligations. En outre, le requérant n'avait pas cherché à se faire dispenser de cette obligation conformément au droit interne.

17. Le tribunal civil observa également que le requérant n'avait pas démontré avoir subi un traitement différent à un point tel que les charges et obligations qui lui étaient imposées étaient plus importantes que celles qui pesaient sur d'autres. En particulier, il n'avait pas été établi si des personnes qui figuraient sur les listes des jurés depuis aussi longtemps que le requérant avaient été enlevées sans raison valable ou si des personnes dans une situation comparable à celle du requérant n'avaient pas été mises sur les listes. Le requérant n'avait en outre soumis aucun élément de preuve démontrant que les écarts entre les femmes et les hommes appelés à servir en qualité de juré devaient être spécifiquement imputés à une intention d'établir une discrimination entre les sexes ou visaient à donner un avantage injuste aux femmes par rapport aux hommes.

18. Le requérant contesta le jugement du 5 février 1999 devant la Cour constitutionnelle. Il observa en particulier que l'existence d'une discrimination était clairement démontrée par les statistiques qu'il avait produites. Eu égard à ce contexte factuel, il était inutile de prouver une intention de la part des autorités d'établir une discrimination.

19. Dans son mémoire, le requérant rappela que le service de jury constituait une charge puisque cela exigeait qu'une personne abandonne son travail afin d'assister aux audiences du tribunal régulièrement ; en outre, juger de l'innocence ou de la culpabilité d'une personne représentait une charge morale. Selon la Constitution maltaise et la Convention, les charges sociales devaient être réparties entre tous de manière équitable. Toutefois, les statistiques démontraient que les listes de présidents de jury se composaient à 0,74 % de femmes et de 99,26 % d'hommes, et que les listes des jurés ne représentaient que 3,4 % de la liste des électeurs.

20. Par un arrêt du 2 novembre 2001, la Cour constitutionnelle rejeta le recours du requérant et confirma le jugement du tribunal civil.

21. La Cour constitutionnelle rappela que ni la loi ni les règles administratives présidant à l'établissement des listes de jurés n'étaient discriminatoires par nature. En fait, les statistiques montraient que le nombre de femmes figurant sur les listes de jurés s'élevait à 145 en 1996 (soit pratiquement le double du nombre de l'année précédente), et que ce chiffre avait atteint 2 490 en 1997. Ainsi, un processus administratif irréversible avait été initié afin d'amener le nombre des femmes figurant sur les listes à un niveau comparable à celui des hommes.

22. La Cour constitutionnelle reconnut cependant que le nombre des femmes effectivement amenées à servir en qualité de juré était très bas : seulement cinq par an en 1995, 1996 et 1997. Cela résultait manifestement de la procédure de sélection du jury, dans laquelle les raisons militent pour et contre le choix de certaines personnes en qualité de juré étaient évaluées. Les résultats dépendaient de nombreux facteurs, tels que le hasard, les contestations de la défense et les dispenses accordées par les tribunaux. Il était vrai que les femmes étaient exemptées du service de jury pour des raisons sociales, familiales et culturelles ; toutefois, cela était parfaitement légitime et légal lorsque c'était la conséquence d'une demande de la défense, des procureurs ou du président du tribunal.

23. La Cour constitutionnelle admit également qu'apparemment la manière dont les listes des jurés étaient établies favorisait une situation dans laquelle, lorsqu'une personne était mise sur les listes, elle y restait jusqu'à ce qu'elle atteigne la limite d'âge. Ainsi, le grief du requérant selon lequel ce système semblait léser les personnes qui figuraient sur les listes pouvait se justifier. Aussi la Cour constitutionnelle suggéra-t-elle que le système soit amendé et que les listes soient périodiquement modifiées afin d'exclure les personnes qui avaient déjà été appelées à accomplir le service de jury.

24. Quant à l'applicabilité de l'article 14 de la Convention, la Cour constitutionnelle releva que le service de jury devait être considéré comme « une obligation civique normale » au sens de l'article 4 ; dès lors, l'article 14 entrerait en jeu. La Cour constitutionnelle estima cependant que le requérant n'avait pas été soumis à un traitement éprouvant pour la simple raison qu'il avait dû être juré à trois occasions en dix-sept ans. En tous les cas, cette circonstance ne lui donnait pas le droit de passer outre les lois et de décider d'ignorer la convocation du tribunal. Il aurait dû plutôt faire usage des recours ordinaires à sa disposition, par exemple présenter une demande de dispense des fonctions de juré devant le tribunal compétent. Si cette demande avait été refusée, il aurait pu faire appel.

25. La Cour constitutionnelle rejeta également l'argument du requérant selon lequel l'amende qui lui avait été infligée était discriminatoire. Elle observa que toute personne ayant été frappée d'une amende par le tribunal compétent était tenue par la loi de la payer et que toute personne ayant désobéi à un ordre d'un tribunal était passible d'une sanction.

*3. Les demandes du requérant visant à être dispensé du service de jury*

26. A une date non précisée en 2003, le requérant adressa une demande au greffier du tribunal pénal. Il observa que, selon la Gazette du Gouvernement du 28 août 2003, son nom avait été inscrit sur la liste des jurés et sur la liste des jurés spéciaux. Toutefois, comme il était maître de conférences à l'université de Malte, il demandait à être dispensé du service de jury conformément à l'article 604 § 1 du code pénal (CP).

27. Par une décision du 23 octobre 2003, le greffier du tribunal pénal rejeta la demande du requérant.

28. Ayant été convoqué une fois de plus pour être juré dans un autre procès en 2004, le requérant demanda en vertu de l'article 607 CP à être dispensé du service de jury. Cette demande fut rejetée par la juridiction interne compétente.

29. Le 18 avril 2005, le requérant demanda une fois de plus à être dispensé du service de jury. Il se fondait sur l'article 604 § 1 CP, qui prévoit une dispense pour les maîtres de conférences employés à plein temps par l'université. Le 25 avril 2005, sa demande fut acceptée.

## II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

30. Aux termes de l'article 603 § 1 CP,

« [t]oute personne âgée d'au moins vingt et un ans, qui réside à Malte et possède la nationalité maltaise remplit les conditions pour être juré sous réserve d'avoir une connaissance suffisante de la langue maltaise, une bonne moralité et les compétences pour servir en qualité de juré ».

31. L'établissement des listes des jurés est régi par l'article 605 CP. Ces listes sont dressées par le commissaire de police, assisté de deux magistrats et du greffier des tribunaux. Elle est publiée dans la Gazette du Gouvernement chaque année au mois d'août. Dans un délai de quinze jours à compter de la publication, quiconque ne possédant pas les qualifications requises par la loi pour être juré et souhaitant être radié de cette liste peut adresser une demande en ce sens au tribunal pénal. Celui-ci examine la demande dans le cadre d'une procédure sommaire et le greffier note sur les listes toute modification pouvant être ordonnée par

le tribunal. Par la suite, les noms des jurés sont inscrits sur des papiers séparés et chaque mois est effectué un tirage au sort.

32. Selon l'article 604 CP,

« 1. Les personnes suivantes sont dispensées de servir en qualité de juré :

les députés, les juges, les membres du clergé, les membres des forces armées de Malte, les chefs de cabinet et leurs adjoints, les magistrats, le greffier des tribunaux, les fonctionnaires de police, les professeurs d'université, les enseignants des établissements publics secondaires, primaires et techniques, les médecins de district, les inspecteurs sanitaires, l'agent principal de probation et les agents de probation.

2. En outre, le tribunal peut, sur une demande en ce sens, dispenser de servir en qualité de juré le pharmacien d'un village et tout médecin, chirurgien ou obstétricien pratiquant effectivement sa profession, ainsi que, en général, toute personne ayant atteint soixante ans, à moins que dans certains cas particuliers le tribunal n'en juge autrement aux fins de la justice.

3. Toute personne ayant à sa charge une famille ou une personne souffrant d'une infirmité physique ou mentale est également dispensée des fonctions de juré. »

33. L'article 607 CP prévoit que toute personne qui ne remplit pas les conditions pour servir en qualité de juré ou n'est pas tenue de le faire, ou qui peut avoir des raisons spéciales de demander à être dispensée de remplir ces fonctions, peut porter la question devant le tribunal, au moyen d'une demande à présenter dans les quatre jours après la signification de la convocation. Le tribunal peut, « s'il estime que les raisons avancées sont valables, (...) ordonner au greffier de rayer le nom de cette personne ».

34. En vertu de l'article 609 CP, si une personne convoquée (c'est-à-dire une personne appelée à servir en qualité de juré) ne comparait pas devant le tribunal à la date énoncée dans l'assignation, elle est condamnée par le tribunal à payer une amende et peut être obligée à servir en qualité de juré au moyen d'un mandat d'amener ou d'arrêt. Le tribunal peut, sur une demande à cet effet, annuler l'amende s'il estime que la non-comparution se justifiait par une cause valable.

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 4 § 3 d)

35. Le requérant estime que la façon dont le service de jury lui a été imposé était par nature discriminatoire. Il invoque l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 4 § 3 d).

Les passages pertinents de cette dernière disposition se lisent ainsi :

« 1. Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude.



2. Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire.
3. N'est pas considéré comme « travail forcé ou obligatoire » au sens du présent article :
  - (...)
  - d) tout travail ou service formant partie des obligations civiques normales.»

36. L'article 14 de la Convention est ainsi libellé :

«La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.»

**A. Sur l'applicabilité de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 4 § 3 d)**

*1. Arguments des parties*

**a) Le Gouvernement**

37. Le Gouvernement estime que l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 4 § 3 d) n'est pas applicable aux faits de l'espèce.

38. Il soutient que le service de jury est sans aucun doute une «obligation civique normale» fondée sur la solidarité sociale, qui est imposée aux citoyens en vue d'assurer la démocratisation du processus de l'administration de la justice pénale et pour garantir qu'une personne soit jugée par ses pairs. Cela n'est d'ailleurs pas contesté par le requérant. Dès lors, le service de jury ne saurait s'analyser en un «travail forcé ou obligatoire» au sens de l'article 4 § 2 de la Convention. L'applicabilité de cette disposition est exclue en vertu du paragraphe 3 d).

39. Le Gouvernement relève en outre que le requérant, qui a été appelé seulement trois fois à remplir les fonctions de juré sur une période de dix-sept ans, se plaint uniquement des procédures qui conduisent à l'élaboration des listes des personnes remplissant les conditions pour servir en qualité de juré, et non pas du processus ultérieur de sélection des personnes qui sont finalement appelées à servir en qualité de juré. Toutefois, l'établissement des listes ne constitue pas un «travail forcé» puisque le simple fait que le nom d'une personne figure sur ces listes n'implique pas nécessairement l'existence d'un service. En réalité, une dispense peut être accordée, la personne peut être contestée ou son nom peut ne jamais être sélectionné. Dès lors, les faits sous-jacents au grief du requérant ne relèvent pas de l'article 4 de la Convention ; l'article 14 n'est donc pas applicable.

### b) Le requérant

40. Le requérant souligne que la Cour constitutionnelle a admis sans ambiguïté que les fonctions de juré représentaient une « obligation civique normale ». Cet avis est confirmé par les principes établis par la Cour dans les arrêts *Karlheinz Schmidt c. Allemagne* et *Van der Musselle c. Belgique* (18 juillet 1994, série A n° 291-B, et 23 novembre 1983, série A n° 70, respectivement). Dans ce dernier arrêt, la Cour a dit que le concept d'« obligation civique normale » désigne « tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de son plein gré ». Le requérant souligne qu'il ne s'est pas offert de son plein gré pour effectuer le service de jury. Au contraire, ce service lui a été extorqué sous la menace d'une amende pouvant être convertie en une peine d'emprisonnement. Le requérant se réfère à certaines décisions (*Smith v. State of Texas* du 25 novembre 1940, 311 US 128 (1941), *Thiel v. Southern Pac. Co.* du 20 mai 1946, 328 US 217 (1946), et *Brown v. Allen* du 9 février 1953, 344 US 443 (1953)) dans lesquelles la Cour suprême américaine a traité de certaines questions liées au service de jury et à la discrimination dans le choix des jurés. La haute juridiction a déclaré que le service de jury était une obligation civique et que le système de jury jouait un rôle politique dans l'administration du droit et constituait un élément dans un système de justice démocratique.

41. De l'avis du requérant, étant donné que le service de jury relève du paragraphe 3 d) de l'article 4, la seule conclusion logique est que les faits de la cause tombent sous l'empire de cette disposition. En conséquence, l'article 14 – une disposition qui ne requiert pas une violation d'une disposition matérielle de la Convention mais seulement un lien avec elle – est également applicable.

### 2. Appréciation de la Cour

42. Comme la Cour l'a constamment déclaré, l'article 14 de la Convention complète les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante, puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, il possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'empire de l'une au moins desdites clauses (voir, parmi beaucoup d'autres, *Van Raalte c. Pays-Bas*, 21 février 1997, § 33, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, et *Petrovic c. Autriche*, 27 mars 1998, § 22, *Recueil* 1998-II).

43. La Cour rappelle que le paragraphe 2 de l'article 4, qui interdit « le travail forcé ou obligatoire », consacre l'une des valeurs fondamentales des

sociétés démocratiques. Le premier paragraphe de cet article ne prévoit pas de restrictions, en quoi il contraste avec la majorité des clauses normatives de la Convention et des Protocoles n<sup>os</sup> 1 et 4, et d'après l'article 15 § 2 il ne souffre nulle dérogation, même en cas de guerre ou d'autre danger public menaçant la vie de la nation (*Siliadin c. France*, n<sup>o</sup> 73316/01, § 112, CEDH 2005-VII). Cependant, le paragraphe 3 de cette disposition précise que l'expression «travail forcé ou obligatoire» ne s'applique pas, notamment, à «tout travail ou service formant partie des obligations civiques normales».

44. Dans l'affaire *Karlheinz Schmidt*, qui tenait à l'obligation faite aux seuls hommes d'effectuer un service de sapeur-pompier ou de verser une contribution financière en lieu et place d'un tel service (arrêt précité, § 22), la Cour a estimé que l'article 14 était applicable et a déclaré que :

«Quant au paragraphe 3 de l'article 4, la Cour rappelle qu'il n'a point pour rôle d'autoriser à «limiter» l'exercice du droit garanti par le paragraphe 2, mais de «délimiter» le contenu même de ce droit : il forme un tout avec le paragraphe 2 et mentionne ce qui «n'est pas considéré» comme «travail forcé ou obligatoire», ce que ces termes n'englobent pas (*shall not include*). Il contribue de la sorte à l'interprétation du paragraphe 2. Ses quatre alinéas, par delà leur diversité, reposent sur les idées maîtresses d'intérêt général, de solidarité sociale et de normalité. (...)»

45. La Cour a également souligné que «[p]armi les critères servant à délimiter la notion de travail obligatoire figure l'idée de normalité (...). Or un travail normal en soi peut se révéler anormal si la discrimination préside au choix des groupes ou individus tenus de le fournir, ce qu'affirme précisément l'intéressé» (*Van der Mussele*, arrêt précité, § 43).

46. En l'espèce, la Cour ne voit aucune raison de s'écarter des conclusions auxquelles elle est parvenue dans les deux arrêts susmentionnés. Dès lors, le fait qu'une situation correspond à la notion d'obligation civique normale au sens du paragraphe 3 de l'article 4 ne fait pas obstacle à l'applicabilité de cette disposition combinée avec l'article 14.

47. Comme les parties à la procédure, la Cour estime que le service de jury obligatoire tel qu'il existe à Malte relève des «obligations civiques normales» prévues à l'article 4 § 3 d). Elle observe de plus que le requérant ne s'est pas offert de son plein gré pour le service de jury et que son défaut de comparution lui a valu d'être frappé d'une amende qui pouvait être convertie en peine d'emprisonnement. Eu égard à ses liens étroits avec l'obligation de service, l'obligation de payer une amende relève également de l'article 4 § 3 d) (voir, *mutatis mutandis*, *Karlheinz Schmidt*, arrêt précité, § 23).

48. Il est vrai, comme le souligne le Gouvernement (paragraphe 39 ci-dessus), que dans ses observations le requérant a principalement critiqué les procédures d'établissement des listes de jurés. Toutefois, cela n'implique pas que son grief n'est pas dirigé contre le résultat de ces

procédures, à savoir le fait qu'il a été contraint d'accomplir l'obligation civique du service de jury.

49. Il s'ensuit que les circonstances en question tombent sous l'empire de l'article 4. L'article 14 de la Convention trouve donc à s'appliquer.

## **B. Sur l'observation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 4 § 3 d)**

### *1. Arguments des parties*

#### **a) Le Gouvernement**

50. Le Gouvernement observe que le requérant admet que les dispositions internes pertinentes n'établissent aucune discrimination entre les hommes et les femmes. Les griefs de l'intéressé semblent donc être dirigés contre les pratiques administratives de sélection des personnes pour le service de jury.

51. Toutefois, l'article 14 de la Convention ne peut entrer en jeu relativement à la prétention du requérant selon laquelle une personne mise sur les listes n'en est pas enlevée avant sa mort ou avant qu'elle ne bénéficie d'une dispense en raison de son âge. Cette pratique alléguée s'applique dans les faits de la même manière aux hommes qu'aux femmes. Les griefs du requérant doivent donc être interprétés dans le sens que, en raison de divers facteurs, il était plus susceptible en tant qu'homme d'être appelé à servir comme juré qu'une femme.

52. Le Gouvernement relève qu'à l'origine toutes les femmes étaient exclues du service de jury. La loi a ensuite été modifiée et les femmes ont pu demander à avoir leurs noms mis sur les listes des jurés. De nos jours, les hommes comme les femmes sont également susceptibles d'être appelés à servir comme jurés ou à être exemptés de cette obligation sociale. Dès lors, les listes de jurés étaient au départ une liste d'hommes et ce n'est que progressivement que des noms de femmes ont été ajoutés et continuent de l'être.

53. Quant aux statistiques produites par le requérant, le Gouvernement observe qu'entre 1996 et 1997 le nombre de jurés de sexe masculin a augmenté de moins de 74 % (passant de 4 298 à 7 503), alors que le nombre de jurés de sexe féminin a augmenté de 1 596 % (passant de 147 à 2 494). Quoi qu'il en soit, il faut garder à l'esprit que la plupart des jurés ont été choisis au sein de la population qui est active dans le secteur de l'économie et dans les professions libérales. Ces personnes sont en fait moins susceptibles d'avoir des raisons familiales ou autres de demander une dispense.

54. Le Gouvernement souligne que, comme la Cour constitutionnelle l'a déclaré à juste titre, « un processus administratif irréversible avait été

initié afin d'amener le nombre des femmes figurant sur les listes à un niveau comparable à celui des hommes». Depuis 1997, lorsque les listes des jurés ont été révisées sur une base annuelle, le commissaire de police a eu tendance à remplacer des hommes qui ne remplissaient plus les conditions de service par des femmes, et l'objectif d'assurer une distribution plus égalitaire de jurés entre les deux sexes a été pris en considération dans le processus d'inscription de jurés supplémentaires sur les listes. L'une des mesures qui ont été mises en œuvre a consisté à rajouter des employés de banque ou des fonctionnaires aux listes des jurés, qui sont des groupes parmi lesquels les femmes sont bien représentées. Des universitaires ont également été ajoutés aux listes sur la base du fait qu'il existait parmi eux un nombre égal d'hommes et de femmes. Le Gouvernement relève qu'en conséquence de ce processus en cours, sur les listes des jurés publiées dans la Gazette du 15 novembre 2004, il y avait 6 344 femmes et 10 195 hommes. Il précise également que s'il n'y a pas de limite numérique maximum au nombre de personnes figurant sur les listes des jurés, le nombre de noms qu'elles renferment en réalité dépend des vérifications effectuées par le commissaire de police et de la pratique consistant à ne mettre sur les listes que des personnes (hommes ou femmes) qui remplissent les conditions et qui ne sont pas très susceptibles d'avoir droit à une dispense.

55. Il faut également rappeler que, conformément à l'article 604 § 3 CP (paragraphe 32 ci-dessus), une personne qui a à sa charge une famille ou un handicapé physique ou mental peut être dispensée d'exercer. Étant donné que plus de femmes que d'hommes s'occupent de leurs familles, un nombre plus élevé de femmes ne remplit pas les conditions pour cette raison. Toutefois, c'est là le résultat de facteurs socioculturels plutôt que du jeu de la loi.

56. Le Gouvernement souligne en outre que l'accusation et la défense ont le droit de contester un certain nombre de jurés. Pour des raisons culturelles, les avocats de la défense peuvent avoir tendance à contester les jurés de sexe féminin, mais il s'agit là d'une discrimination, et non pas d'une faveur, à l'égard des femmes.

57. Compte tenu de ce qui précède, le Gouvernement conclut que la pratique de sélection et de dispense du service de jury se justifie au regard de l'article 4 § 3 de la Convention, lu isolément ou combiné avec l'article 14.

#### **b) Le requérant**

58. Le requérant se plaint d'un double traitement discriminatoire. En premier lieu, il allègue avoir subi un traitement différent de celui réservé aux femmes qui, bien que satisfaisant aux exigences légales, sont appelées

à accomplir le service de jury de manière minimale en comparaison des hommes.

59. Ainsi, la charge du service de jury est placée de manière prédominante sur les hommes, alors que les femmes sont *de facto* dispensées de cette obligation sociale. Sur ce point, le requérant renvoie aux statistiques qu'il a produites dans la procédure interne. Il relève qu'en 1996 140 975 femmes et 135 527 hommes étaient inscrits sur les listes électorales, toutefois, seules 147 femmes (parmi lesquelles 5 ont en fait rempli les fonctions de juré) ont été mises sur les listes de jurés, par opposition à 4 298 hommes (dont 174 ont été appelés à servir en qualité de juré).

60. Cette discrimination provient de la manière dont les listes de jurés sont établies et ne saurait être justifiée par des raisons sociales ou culturelles ou par le choix opéré au début du procès par le procureur ou l'avocat de la défense. La clé de l'affaire est en fait non pas le nombre de femmes qui ont dû en réalité servir en qualité de juré mais le petit nombre de femmes qui figurent sur les listes des jurés.

61. Le requérant estime que depuis 1994, année où les femmes ont eu la possibilité d'effectuer le service de jury sur un pied d'égalité avec les hommes, il n'y a plus de raison en droit pour le maintien de l'écart entre les deux sexes. En théorie, les hommes et les femmes sont également susceptibles de servir en qualité de juré et d'être exemptés de ce service. Toutefois, étant donné que l'écrasante majorité des personnes figurant sur les listes sont des hommes, la seule explication est qu'il existe une pratique administrative discriminatoire.

62. Le requérant n'est pas en mesure d'expliquer l'augmentation du nombre des femmes inscrites en qualité de juré de 1996 à 1997 mais souligne que cette augmentation s'est produite seulement trois ans après les modifications de 1994. Le fait que le nombre de femmes sélectionnées en qualité de juré augmente constamment pourrait aussi s'expliquer par l'arrêt rendu dans son affaire par la Cour constitutionnelle, dans lequel une révision du système d'établissement des listes a été recommandée. Quoi qu'il en soit, la discrimination litigieuse a duré au moins vingt-six ans, y compris l'année pendant laquelle le requérant a présenté son grief devant les juridictions nationales.

63. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel le nombre prédominant d'hommes résulte du fait qu'il y avait moins de femmes actives dans la vie professionnelle et publique, le requérant note que la loi n'exige pas d'une personne qu'elle soit active dans ces domaines afin de remplir les conditions pour être juré. L'argument du Gouvernement peut même être considéré comme discriminatoire contre les personnes qui ont choisi de suivre des études universitaires ou de devenir femme au foyer. Le requérant allègue également que les facteurs socioculturels indiqués par le Gouvernement ne sauraient justifier une différence de

traitement, en particulier étant donné que la loi elle-même a été modifiée afin d'éliminer son libellé discriminatoire.

64. Le requérant estime que les différences de traitement litigieuses manquent de toute justification objective et raisonnable. Les hommes n'ont pas d'aptitudes spécifiques qui les rendent plus capables de servir en qualité de juré que les femmes. Le but du système de jury doit être de garantir que l'accusé soit jugé par un échantillon de personnes représentant la société. Un jury composé pour l'essentiel d'hommes crée un système déséquilibré de justice pénale relativement à des procès dans lesquels les femmes sont défenderesses, victimes ou témoins.

65. Par ailleurs, le requérant estime avoir également subi une discrimination vis-à-vis des autres hommes qui, tout en remplissant les conditions pour effectuer le service de jury, n'ont jamais été convoqués pour servir en tant que tels.

66. Il allègue que la façon dont les lois établissant le service de jury sont appliquées conduit à une situation dans laquelle seul un petit pourcentage de la population est convoquée pour servir en qualité de juré. Sur les centaines de milliers de personnes remplissant les conditions pour le service de jury, seules quelques centaines sont en fait appelées à remplir ces fonctions. Les listes des jurés ne sont pas établies tous les ans et les mêmes noms restent sur les listes. Même si la loi exige clairement que de nouvelles listes soient établies, la pratique est, comme l'admet en substance le Gouvernement, de faire un simple contrôle annuel des personnes qui ne remplissent plus les conditions ou qui sont décédées pendant les douze mois précédents.

67. A cet égard, le requérant relève que le nombre de personnes inscrites sur les listes électorales en 1996 et 1997 était respectivement de 276 502 et 279 487, alors que le nombre de personnes figurant sur les listes de jurés pendant les mêmes années s'élevait à 4 445 et 9 997. Il s'ensuit que la charge du service de jury pesait uniquement en 1996 sur 1,6 % de ceux qui remplissaient les conditions et en 1997 sur 3,57 % de cette population. En outre, en 1997, le nombre d'électeurs inscrits de sexe masculin s'élevait à 137 090 ; toutefois, seuls 392 hommes ont été appelés à servir comme présidents du jury et 7 111 ont été appelés à servir en qualité de juré. Tout en admettant que seul un petit pourcentage de personnes soient nécessaires chaque année pour effectuer le service de jury, le requérant souligne que la charge d'un tel service est imposée aux mêmes personnes qui représentent une petite minorité de la population pendant un grand nombre d'années. A cet égard, il indique qu'il a été mis sur les listes pour la première fois en 1971 et que son nom n'a jamais été enlevé depuis lors.

68. De l'avis du requérant, la situation n'est toujours pas satisfaisante. Même après les modifications apportées en 2002, les listes n'ont pas été établies à nouveau. Les autorités se sont bornées à remplacer les

personnes qui ne remplissaient plus les conditions. En conséquence, seuls 6 % de la population se retrouvent sur les listes (3,5 % des hommes et 2,5 % des femmes).

69. Le requérant relève qu'aucune justification n'a été avancée par le Gouvernement pour expliquer la différence de traitement qu'il subit par rapport à d'autres hommes.

70. De l'avis du requérant, une obligation civique est normale si elle est mise en œuvre et gérée d'une manière juste et équitable et si elle est partagée par tous les membres de la société qui remplissent les conditions pour ce faire. Une juste représentation de la société est impérative pour établir un système de jury juste et équitable. Au contraire, lorsque, comme dans son cas, une telle obligation impose une charge exorbitante et disproportionnée sur un seul individu, alors survient une discrimination contraire à la Convention. Le requérant renvoie aux arrêts susmentionnés dans lesquels la Cour suprême américaine a critiqué les pratiques consistant à placer la charge du service de jury sur une seule partie de la population et à exclure un groupe ethnique ou racial du service de jury. En outre, l'affaire *Taylor v. Louisiana* (419 US 522 (1975)) concernait une situation dans laquelle les femmes ne pouvaient être choisies pour servir en qualité de juré à moins d'avoir antérieurement déclaré par écrit qu'elles souhaitaient effectuer un tel service. La Cour suprême a considéré que «s'il se peut qu'il fut un temps où les femmes ne remplissaient pas les conditions pour siéger dans les jurys ou étaient dans une telle situation qu'aucune d'entre elles ne pouvait être contrainte à accomplir le service de jury, cette époque est révolue depuis longtemps». Le requérant allègue que la situation à Malte est similaire à celle qui prévalait dans l'Etat de Louisiane au moment de l'affaire *Taylor*.

## 2. *Appréciation de la Cour*

### a) **Principes généraux**

71. Dans sa jurisprudence, la Cour a établi que la discrimination découlait du fait de traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées en la matière dans des situations comparables (*Willis c. Royaume-Uni*, n° 36042/97, § 48, CEDH 2002-IV). Toute différence de traitement n'emporte toutefois pas automatiquement violation de cet article. Il faut établir que des personnes placées dans des situations analogues ou comparables en la matière jouissent d'un traitement préférentiel, et que cette distinction est discriminatoire (*Ünal Tekeli c. Turquie*, n° 29865/96, § 49, CEDH 2004-X).

72. Une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 si elle manque de justification objective et raisonnable. L'existence de pareille



justification s'apprécie à la lumière des principes qui prévalent d'ordinaire dans les sociétés démocratiques. Une différence de traitement dans l'exercice d'un droit énoncé par la Convention ne doit pas seulement poursuivre un but légitime : l'article 14 est également violé s'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (voir, par exemple, *Petrovic*, arrêt précité, § 30, et *Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, 8 juillet 1986, § 177, série A n° 102).

73. En d'autres termes, la notion de discrimination englobe d'ordinaire les cas dans lesquels un individu ou un groupe se voit, sans justification adéquate, moins bien traité qu'un autre, même si la Convention ne requiert pas le traitement plus favorable (*Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, § 82, série A n° 94). En effet, l'article 14 n'empêche pas une distinction de traitement si elle repose sur une appréciation objective de circonstances de fait essentiellement différentes et si, s'inspirant de l'intérêt public, elle ménage un juste équilibre entre la sauvegarde des intérêts de la communauté et le respect des droits et libertés garantis par la Convention (voir, parmi d'autres, *G.M.B. et K.M. c. Suisse* (déc.), n° 36797/97, 27 septembre 2001).

74. Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement juridique (*Gaygusuz c. Autriche*, 16 septembre 1996, § 42, *Recueil* 1996-IV). Son étendue varie selon les circonstances, les domaines et le contexte (*Rasmussen c. Danemark*, 28 novembre 1984, § 40, série A n° 87, et *Inze c. Autriche*, 28 octobre 1987, § 41, série A n° 126), mais la décision finale quant à l'observation des exigences posées par la Convention appartient à la Cour. La Convention étant avant tout un mécanisme de protection des droits de l'homme, la Cour doit tenir compte de l'évolution de la situation dans l'Etat défendeur et dans les Etats contractants en général et réagir, par exemple, au consensus susceptible d'apparaître quant aux normes à atteindre (*Ünal Tekeli*, arrêt précité, § 54, et, *mutatis mutandis*, *Stafford c. Royaume-Uni* [GC], n° 46295/99, § 68, CEDH 2002-IV).

**b) Sur le point de savoir s'il y a eu différence de traitement entre des personnes se trouvant dans des situations similaires**

75. La Cour relève que le requérant admet que la différence de traitement litigieuse ne découle pas du libellé des dispositions internes. Le droit maltais, tel qu'il était en vigueur à l'époque des faits, n'établissait aucune distinction entre les sexes, les hommes et les femmes étant de la même manière susceptibles d'accomplir le service de jury (article 603 § 1 CP, paragraphe 30 ci-dessus). La discrimination

litigieuse serait en revanche fondée sur ce que le requérant décrit comme une pratique bien ancrée, caractérisée par un certain nombre d'éléments, tels que la manière dont les listes de jurés sont établies et les critères d'exemption du service de jury. En conséquence, seul un pourcentage négligeable de femmes sont appelées à servir en qualité de juré.

76. La Cour a déclaré dans des affaires précédentes que les statistiques ne sont pas en soi suffisantes pour révéler une pratique pouvant être qualifiée de discriminatoire (*Hugh Jordan c. Royaume-Uni*, n° 24746/94, § 154, 4 mai 2001). En même temps, elle estime qu'une discrimination potentiellement contraire à la Convention peut résulter non seulement d'une mesure législative (voir, dans le domaine des obligations sociales, *Karlheinz Schmidt*, arrêt précité, §§ 24-29), mais également d'une situation de fait.

77. La Cour relève qu'il ressort des statistiques produites par les parties (paragraphe 53 et 59 ci-dessus) qu'en 1997 – l'année pendant laquelle le requérant a été convoqué pour servir en qualité de juré et n'a pas comparu devant le tribunal – le nombre d'hommes (7 503) inscrits sur les listes de jurés était trois fois plus élevé que celui des femmes (2 494). L'année précédente, ces différences étaient encore plus notables, puisque seules 147 femmes figuraient sur les listes de jurés, contre 4 298 hommes. La Cour est également frappée par le fait qu'en 1996 5 femmes et 174 hommes ont servi en qualité de juré.

78. Pour la Cour, ces chiffres montrent que l'obligation civique du service de jury pèse de manière prédominante sur les hommes. Dès lors, il existe une différence de traitement entre deux groupes – les hommes et les femmes – qui, en ce qui concerne cette obligation, se trouvaient dans une situation similaire.

79. Certes, comme le Gouvernement le souligne, depuis 1997 un processus administratif a été initié afin d'élever le nombre des femmes inscrites en qualité de juré à un niveau comparable à celui des hommes. En conséquence, en 2004, 6 344 femmes et 10 195 hommes étaient inscrits sur les listes de jurés, ce qui montre une augmentation notable du nombre de femmes remplissant dans les faits les conditions pour le service de jury. Toutefois, cela ne contredit pas le constat selon lequel à l'époque considérée – lorsque le requérant a été appelé à effectuer le service de jury et n'a pas comparu – seul un pourcentage négligeable de femmes étaient inscrites sur les listes de jurés et ont été réellement amenées à accomplir le service de jury.

**c) Sur le point de savoir s'il existait une justification objective et raisonnable**

80. La Cour rappelle que si une politique ou une mesure générale a des effets préjudiciables disproportionnés sur un groupe de personnes, la possibilité qu'elle soit considérée comme discriminatoire ne peut être

exclue même si elle ne vise pas spécifiquement ce groupe (*McShane c. Royaume-Uni*, n° 43290/98, § 135, 28 mai 2002). Cependant, seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur le sexe (*Willis*, arrêt précité, § 39, et *Schuler-Zraggen c. Suisse*, 24 juin 1993, § 67, série A n° 263).

81. En l'espèce, le Gouvernement soutient que la différence de traitement dépend d'un certain nombre de facteurs. Tout d'abord, les jurés sont choisis au sein de la population qui est active dans le secteur de l'économie et dans les professions libérales. De plus, selon l'article 604 § 3 CP, les personnes qui ont des charges de famille peuvent demander à être dispensées du service de jury. Il y a plus de femmes que d'hommes qui peuvent invoquer cette disposition et obtenir gain de cause. Enfin, « pour des raisons culturelles », les avocats de la défense peuvent avoir tendance à contester les jurés de sexe féminin (paragraphe 53, 55 et 56 ci-dessus).

82. La Cour a des doutes quant à savoir si les éléments indiqués par le Gouvernement suffisent à expliquer l'écart important dans la répartition de la charge du service de jury. Elle relève de plus que les deuxième et troisième éléments ont trait uniquement au nombre de femmes qui ont réellement accompli le service de jury, et n'expliquent pas le nombre très bas de femmes inscrites sur les listes de jurés. Quoi qu'il en soit, les éléments mis en avant par le Gouvernement ne constituent que des explications des mécanismes qui ont conduit à la différence de traitement litigieuse. Le Gouvernement n'a présenté aucun argument valable devant la Cour afin de fournir une justification convenable de cette différence. En particulier, il n'a pas été établi que la différence de traitement poursuivait un but légitime, ni qu'il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but à atteindre.

83. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime qu'il y a eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 4 § 3 d) de la Convention.

84. Cette conclusion dispense la Cour d'examiner si le requérant a également subi une discrimination par rapport aux autres hommes qui, bien que remplissant les conditions pour servir en qualité de juré, n'ont jamais été convoqués pour ce faire.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 6

85. Le requérant allègue que, relativement à une obligation civique qui lui était imposée, il a dû faire face à une procédure pénale, s'est vu ordonner de payer une amende et a été menacé d'une peine d'emprisonnement par défaut. Il invoque l'article 14 de la Convention

combiné avec l'article 6. La partie pertinente de cette dernière disposition se lit ainsi :

«1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...)»

## A. Arguments des parties

### 1. *Le Gouvernement*

86. Le Gouvernement observe que le requérant a été assujéti à l'obligation de payer une amende parce qu'il a choisi d'ignorer sa convocation pour le service de jury. Il ne s'est pas plaint d'un procès inéquitable ou d'un manque d'indépendance ou d'impartialité du tribunal national. Il n'a pas non plus allégué que la situation aurait été différente s'il avait été une femme. Dès lors, aucune discrimination fondée sur le sexe ne peut être constatée.

87. De l'avis du Gouvernement, le grief du requérant peut être compris comme expliquant que, puisqu'il y a plus de jurés de sexe masculin, il est plus probable que ceux-ci soient assujétiés à une amende s'ils passent outre leurs devoirs. Admettre cet argument serait comparable à déclarer que les lois sur la prostitution enfreignent l'article 14 combiné avec l'article 6 simplement parce qu'il y a plus de femmes que d'hommes qui se prostituent. Quoiqu'il en soit, le requérant a allégué que d'autres personnes pouvaient être victimes de la violation alléguée, mais il n'a pas prétendu être lui-même une victime.

88. Le Gouvernement est d'avis que le grief tiré de l'article 6 se fonde sur les mêmes faits que les griefs présentés sous l'angle des articles 14 et 4 § 3 d). En réalité, il existe un lien nécessaire entre la procédure pénale à l'encontre du requérant et l'amende qui lui a été infligée pour n'avoir pas répondu à la convocation du tribunal l'appelant à servir en qualité de juré.

### 2. *Le requérant*

89. Le requérant estime que la procédure dans le cadre de laquelle le tribunal pénal a été invité à convertir l'amende en peine d'emprisonnement tombe sous l'empire de l'article 6 de la Convention. Il allègue en outre qu'une violation de cette dernière disposition, combinée avec l'article 14 de la Convention, «[découle] nécessairement du grief soulevé sur le terrain des articles 14 et 4 § 3 d)». A cet égard, le requérant soutient qu'il existe un lien fort entre le service de jury et la procédure qui a été engagée à son encontre. L'établissement des listes de jurés, les convocations signifées au requérant, l'amende qui lui a été

infligée et la procédure pour convertir celle-ci sont des événements qui dépendent les uns des autres et sont entièrement en rapport les uns avec les autres.

## **B. Appréciation de la Cour**

90. La Cour observe que le requérant n'a pas allégué que la procédure à son encontre était de quelque façon que ce soit inéquitable ou que l'un des droits garantis par l'article 6 avait été violé. Quoi qu'il en soit, elle relève que la procédure pénale était une simple conséquence de l'existence d'une obligation civique discriminatoire. Eu égard à sa conclusion selon laquelle il y a eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 4 § 3 d) (paragraphe 84 ci-dessus), la Cour juge inutile d'examiner s'il y a également eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 6 (voir, *mutatis mutandis*, *Karlheinz Schmidt*, arrêt précité, § 30).

## **III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION**

91. 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. Dommage**

92. Le requérant observe que son service en qualité de juré l'a obligé à s'absenter de son travail pendant plusieurs jours. Toutefois, étant donné que la perte financière est difficile à quantifier, il ne présente pas de demande à cet égard. Le requérant a dû également verser une amende de 100 livres maltaises (MTL) (240 euros (EUR) environ), ce qui découlait directement de la discrimination litigieuse. L'intéressé demande le remboursement de cette somme. Quant au dommage moral, il laisse cette question à la discrétion de la Cour. Il souligne que son nom figure toujours sur les listes de jurés et de présidents de jury publiées en 2005.

93. Le Gouvernement ne fait aucun commentaire sur les demandes du requérant.

94. En ce qui concerne le remboursement de l'amende de 240 EUR, la Cour relève que cette amende a été infligée pour non-comparution devant le tribunal pénal ; il n'a pas été établi qu'elle était directement liée à la pratique dont il a été constaté qu'elle violait la Convention. De plus, la

Cour estime que le constat de violation constitue en soi une satisfaction équitable suffisante pour tout dommage moral subi par le requérant.

### **B. Frais et dépens**

95. Le requérant réclame 723,33 MTL (1 736 EUR environ) pour les frais exposés devant les juridictions internes. Il produit à cet égard une facture avec TVA, émise par le greffe des tribunaux. Il demande en outre une somme globale de 2 353,04 MTL (5 648 EUR), à laquelle il faut ajouter 368 EUR pour la procédure devant la Cour, ces montants couvrant à la fois les honoraires de ses avocats et les frais de leur comparution à l'audience du 24 mai 2005. La somme globale réclamée pour les frais et dépens s'élève donc à 7 752 EUR.

96. Le Gouvernement ne fait aucun commentaire sur les demandes du requérant.

97. Selon la jurisprudence établie de la Cour, une somme peut être octroyée pour couvrir les frais et dépens du requérant seulement dans la mesure où ces montants ont été réellement et nécessairement exposés et sont raisonnables quant à leur taux (voir, notamment, *Belziuk c. Pologne*, 25 mars 1998, § 49, *Recueil* 1998-II, et *Craxi c. Italie*, n° 34896/97, § 115, 5 décembre 2002).

98. En l'espèce, la Cour estime que le montant global réclamé est raisonnable. Elle octroie donc au requérant 7 752 EUR, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme.

### **C. Intérêts moratoires**

99. 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. *Dit*, par six voix contre une, que l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 4 § 3 d) est applicable en l'espèce ;
2. *Dit*, par six voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 4 § 3 d) ;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 6 ;

4. *Dit*, à l'unanimité,
- a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les montants suivants, à convertir en livres maltaises au taux applicable à la date du règlement :
    - i. 7 752 EUR (sept mille sept cent cinquante-deux euros) pour les frais et dépens,
    - ii. tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme ;
  - 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 à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
5. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable du requérant pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 20 juin 2006, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Lawrence Early  
Greffier

Nicolas Bratza  
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 concordante du juge Bratza ;
- opinion concordante du juge Garlicki ;
- opinion dissidente du juge Casadevall.

N.B.  
T.L.E.

## OPINION CONCORDANTE DU JUGE BRATZA

(Traduction)

1. C'est avec quelque hésitation que j'ai voté avec la majorité de la chambre en faveur d'un constat de violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 4. Mes hésitations tiennent moins à la question de savoir s'il y a eu violation de l'article 14 dans le cas où celui-ci serait applicable qu'au point plus fondamental de savoir si les circonstances dont il est fait grief, tombent sous l'empire de l'article 4, et donc si l'article 14 trouve même à s'appliquer.

2. Ainsi qu'il ressort clairement de l'arrêt, ce n'est pas la première fois que la Cour est appelée à examiner si un grief tenant à un traitement discriminatoire dans l'accomplissement d'une « obligation civique » relève de l'article 4 § 3 d) de la Convention.

Dans l'affaire *Van der Musselle c. Belgique* (23 novembre 1983, série A n° 70), la Cour a été amenée à examiner si l'obligation imposée au requérant, un avocat stagiaire, de représenter un défendeur sans être rémunéré et sans être remboursé de ses frais contrevenait à l'article 4 de la Convention, lu isolément ou combiné avec l'article 14. Pour apprécier si le travail que le requérant avait été obligé d'accomplir s'analysait en un « travail forcé ou obligatoire » au sens de l'article 4 § 2, la Cour a dit que la structure de l'article 4 se révélait éclairante sur ce point :

« Le paragraphe 3 n'a point pour rôle d'autoriser à « limiter » l'exercice du droit garanti par le paragraphe 2, mais de « délimiter » le contenu même de ce droit : il forme un tout avec le paragraphe 2 et mentionne ce qui « n'est pas considéré » comme « travail forcé ou obligatoire », ce que ces termes n'englobent pas (*shall not include*). Il contribue de la sorte à l'interprétation du paragraphe 2.

Or ses quatre alinéas, par delà leur diversité, reposent sur les idées maîtresses d'intérêt général, de solidarité sociale et de normalité. Le dernier d'entre eux, l'alinéa d), qui écarte de la notion de travail forcé ou obligatoire « tout travail ou service formant partie des obligations civiques normales », revêt une importance spéciale dans le contexte de l'affaire. » (§ 38)

Eu égard à la nature et à l'étendue de la charge imposée au requérant, ainsi qu'aux éléments compensatoires et aux normes généralement en vigueur en Belgique et dans d'autres sociétés démocratiques, la Cour a conclu à l'inexistence d'un travail obligatoire au sens de l'article 4 § 2 de la Convention. Compte tenu de cette conclusion, la Cour n'a pas jugé utile de rechercher :

« (...) si le travail en question puisait de toute manière une justification dans l'article 4 § 3 d) en tant que tel, et spécialement si la notion d'« obligations civiques normales »



s'étend à des obligations pesant sur une catégorie donnée de citoyens, en fonction de la place qu'ils occupent ou du rôle qui leur incombe dans la communauté.» (§ 41)

Quant à la question soulevée sur le terrain de l'article 14 de la Convention, la Cour a d'abord examiné si, comme elle n'avait constaté en l'occurrence nul travail forcé ou obligatoire au sens de l'article 4,

« (...) la matière du litige n'échappe pas entièrement à l'empire de ce texte et, par voie de conséquence, de l'article 14. Pareil raisonnement se heurterait pourtant à une objection majeure. Parmi les critères servant à délimiter la notion de travail obligatoire figure l'idée de normalité (...). Or un travail normal en soi peut se révéler anormal si la discrimination préside au choix des groupes ou individus tenus de le fournir, ce qu'affirme précisément l'intéressé.

Il n'y a donc pas lieu d'écarter en l'espèce l'applicabilité de l'article 14, du reste non contestée par le Gouvernement.» (§ 43)

Ayant conclu que l'article 14 n'était pas inapplicable, la Cour a estimé à partir des faits que le requérant n'avait pas été soumis à un traitement discriminatoire.

3. Dans l'affaire *Karlheinz Schmidt c. Allemagne* (18 juillet 1994, série A n° 291-B), le requérant se plaignait d'avoir été obligé de payer une contribution financière en vertu d'une loi qui obligeait les hommes mais pas les femmes à servir dans une brigade de sapeurs-pompiers ou de payer une contribution financière en lieu et place d'un tel service. Il prétendait être victime d'une discrimination fondée sur le sexe contraire à l'article 14 « combiné avec l'article 4 § 3 d) de la Convention ».

La Cour, après avoir répété qu'il ne pouvait y avoir aucune place pour l'application de l'article 14 à moins que les faits ne tombent sous l'empire d'une ou plusieurs clauses normatives de la Convention, continua en citant le paragraphe 38 de l'arrêt *Van der Musselle* selon lequel, notamment, ce paragraphe 3 de l'article 4 ne visait pas à « limiter » l'exercice du droit garanti par le paragraphe 2, mais plutôt à « délimiter » le contenu même de ce droit, et qu'en conséquence ce paragraphe avait pour vocation d'aider à l'interprétation du paragraphe 2. La Cour continua ainsi :

« A l'instar des comparants, la Cour estime que le service obligatoire de sapeur-pompier tel que le connaît le Bade-Wurtemberg compte parmi les « obligations civiques normales » au sens de l'article 4 § 3 d). Elle constate aussi que la contribution financière à payer le cas échéant – au lieu de servir – s'analyse, d'après la Cour constitutionnelle fédérale (...) en une « contribution compensatoire ». Elle conclut donc qu'en raison de ses liens étroits avec l'obligation de servir, l'obligation de payer relève également de l'article 4 § 3 d).

En conséquence, l'article 14 combiné avec l'article 4 § 3 d) trouve à s'appliquer.» (§ 23)

Dans cette affaire, la Cour a conclu que la différence de traitement n'était pas objectivement justifiée et qu'il y avait donc eu

violation de l'article 14 de la Convention « combiné avec l'article 4 § 3 d) ».

4. J'estime que le raisonnement suivi dans les deux arrêts ayant abouti à un constat d'applicabilité de l'article 14 n'est ni entièrement convaincant ni satisfaisant.

Le libellé de l'article 4 de la Convention est inhabituel. Les droits garantis par cet article sont énoncés au paragraphe 1 (« Nul ne peut être tenu en esclavage ni en servitude ») et au paragraphe 2 (« Nul ne peut être astreint à accomplir un travail forcé ou obligatoire »). Comme l'article 3 de la Convention, les interdictions énoncées dans ces deux paragraphes sont libellées en termes absolus, il n'y a pas d'exception expresse et, le premier paragraphe ne souffre aucune dérogation en vertu de l'article 15. Le paragraphe 3 de cet article ne confère aucun droit. En particulier, il ne confère pas le droit de ne pas être contraint d'accomplir un travail ou des services du type énoncé dans les alinéas a) à d). Contrairement au paragraphe 2 des articles 8 à 11 de la Convention, le paragraphe 3 n'énonce pas non plus des restrictions autorisées à la jouissance des droits garantis par l'article 4. Contrairement au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention, ce paragraphe 3, de même, ne décrit pas les circonstances spécifiques dans lesquelles des actes qui contreviendraient autrement à l'interdiction absolue énoncée dans cet article pourraient être justifiés. Au lieu de cela, le paragraphe 3 définit la portée de l'interdiction énoncée au paragraphe 2 en explicitant ce que ne recouvrent pas les termes « travail forcé ou obligatoire » : comme la Cour l'a dit, le paragraphe 3 ne « limite » pas l'exercice du droit garanti par le paragraphe 2 mais « délimite » le contenu même de ce droit.

5. Cela étant, la question se pose de savoir comment l'obligation de fournir un travail ou un service relevant des « obligations civiles normales », qui sont expressément exclues de la protection garantie par l'article 4, peut dans le même temps être considérée comme tombant « sous l'empire » de cette disposition de sorte que l'article 14 serait applicable.

Dans l'arrêt *Van der Mussele*, la Cour a cherché à éviter le problème en déclarant que le travail ou les tâches en question étaient « anormales » si la discrimination avait présidé au choix des groupes ou individus tenus de le fournir, ce qu'affirmait précisément le requérant dans cette affaire. Toutefois, ce raisonnement n'est pas sans présenter quelques difficultés. En premier lieu, la Cour a expressément estimé que les services que le requérant avait été contraint d'accomplir, même s'ils étaient « anormaux », ne s'analysaient pas en un « travail forcé et obligatoire » aux fins du paragraphe 2 de l'article 4 et ne relevaient donc pas du droit garanti par ce paragraphe. En second lieu, un traitement discriminatoire ne soulevait une question sous l'angle de l'article 14 de la Convention que s'il avait trait à des faits relevant d'une clause normative de la

Convention ; si les faits ne tombent pas par ailleurs sous l'empire d'une telle disposition, cela ne peut être le cas uniquement parce qu'une discrimination est alléguée.

Dans son arrêt *Karlheinz Schmidt*, la Cour n'a pas suggéré que l'obligation imposée au requérant était anormale mais, au contraire, a estimé qu'il s'agissait d'une obligation civique normale qui relevait totalement du paragraphe 3 d). Il s'ensuivrait apparemment du raisonnement antérieur de la Cour que l'obligation en question ne relève donc pas du droit garanti par l'article 4. Toutefois, comme le juge Mifsud Bonnici l'a souligné dans son opinion dissidente dans cette affaire, la Cour est en fait parvenue précisément à la conclusion opposée, semblant considérer que le paragraphe 3 d) ne « délimitait » pas la portée du droit garanti par le paragraphe 2 de l'article 4 mais conférait un droit indépendant.

6. Malgré mes doutes quant au raisonnement de la Cour dans ses arrêts précédents, étant donné que je ne vois aucun motif de distinguer ces affaires de l'espèce, je vais les suivre et tenir l'article 14 pour applicable. Ce résultat semble également s'accorder mieux avec le principe que la Convention doit être interprétée et appliquée d'une manière qui en rende les droits concrets et effectifs et non théoriques et illusoire. Cela semble peu compatible avec le principe consistant à interpréter l'article 4 comme autorisant un Etat à contraindre un groupe ou une catégorie particuliers d'individus à accomplir des obligations civiques, sans qu'il lui soit nécessaire de justifier le traitement discriminatoire. Toutefois, j'estime que les raisons pour tenir l'article 14 pour applicable dans de telles circonstances exigent une plus grande précision. A cet égard, mon approche sur la question présente des similitudes avec celle du juge Garlicki, dont j'ai eu l'avantage de lire l'opinion concordante.

7. La question centrale qui se pose est celle de savoir ce qui relève de l'une des clauses normatives, en l'occurrence l'article 4. Il a été déclaré que « même le lien le plus ténu avec une autre disposition de la Convention suffira » à mettre en jeu l'article 14 (voir Grosz, Beatson et Duffy, *Human Rights: The 1998 Act and the European Convention*, 1<sup>re</sup> édition, Sweet & Maxwell, 2000, § C14-10). Même si cela peut sembler aller trop loin, la Cour a indéniablement donné constamment une interprétation large au terme « empire ». Ainsi, selon la jurisprudence établie de la Cour, l'application de l'article 14 non seulement ne présuppose pas la violation de l'un des droits matériels garantis par la Convention ou une ingérence directe dans l'exercice d'un tel droit, mais elle n'exige même pas que le traitement discriminatoire litigieux relève des droits individuels garantis par cet article.

La preuve en est que l'article 14 passe pour couvrir non seulement la jouissance des droits que les Etats sont tenus d'assurer en vertu de la

Convention, mais également les droits et libertés qu'un Etat choisit de garantir même si, ce faisant, il va au-delà des obligations qui lui incombent au titre de la Convention (voir, par exemple, l'*Affaire «relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique» c. Belgique* (fond), 23 juillet 1968, série A n° 6, pp. 33-34, § 9 ; et *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, § 71, série A n° 94). Cela indique à mon avis que «l'empire» d'un article à cet égard doit se voir donner une portée notablement plus large que la «portée» des droits particuliers définie dans l'article lui-même. Ainsi, dans le contexte spécifique de l'article 4 de la Convention, le fait que le travail ou le service relevant de la définition des «obligations civiques normales» énoncées au paragraphe 3 sont expressément exclus de la portée du droit garanti par le paragraphe 2 de cet article ne signifie en aucun cas qu'ils sont également exclus de l'empire de l'article considéré globalement.

8. Qu'est-ce qui peut alors être considéré comme «tombant sous l'empire» de l'article 4 ? A mon avis, on trouve des indications valables dans la Convention n° 29 de l'Organisation internationale du travail sur laquelle, comme la Cour l'a souligné dans son arrêt *Van der Musselle* (arrêt précité, § 32), les auteurs de la Convention européenne se sont fondés pour rédiger l'article 4 et à laquelle cet article «ressemble de façon frappante». Le paragraphe 1 de la convention de l'OIT énonce qu'aux fins de cette convention «le travail forcé ou obligatoire» signifie «tout travail ou service exigé d'une personne sous la menace d'une sanction ou pour lequel la personne en question ne s'est pas offerte de son plein gré». C'est cette définition qui selon la Cour pourrait «fournir un point de départ pour l'interprétation de l'article 4 (...) de la Convention européenne», en gardant à l'esprit les caractéristiques de la Convention ou le fait que celle-ci est un instrument vivant à interpréter à la lumière des notions actuellement en vigueur dans les Etats démocratiques. Il n'est pas en litige que le service de jury obligatoire à Malte était et est toujours un service que l'on extorque «sous la menace d'une amende» (dans le cas du requérant, une amende pour non-comparution en vue d'effectuer le service de jury a été en fait infligée). De même, nul ne conteste que le requérant ne s'est pas offert de son plein gré pour effectuer le service de jury ce qui en principe devrait relever du sens ordinaire de ce qui constitue «un travail forcé ou obligatoire». Si le paragraphe 3 doit donc être considéré comme «délimitant» la portée du droit garanti au paragraphe 2, comme la Cour l'a énoncé dans son arrêt *Van der Musselle* (avec la conséquence qu'un Etat qui impose des obligations civiques normales ne viole pas cet article) il n'exclut pas de telles obligations de l'empire de cet article (avec la conséquence que de telles obligations ne peuvent être imposées que d'une manière non discriminatoire).

9. Pour les raisons ci-dessus, j'estime que l'article 14 est applicable et je partage l'avis de la majorité de la Cour qu'en l'espèce il a été violé.

Toutefois, contrairement à la majorité et contrairement à la Cour dans l'affaire *Karlheinz Schmidt*, je concluais à la violation de l'article 14 « combiné avec l'article 4 » et non pas « combiné avec l'article 4 § 3 d ».

## OPINION CONCORDANTE DU JUGE GARLICKI

(Traduction)

Je suis disposé à admettre le constat selon lequel l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 4 (et, en particulier, le paragraphe 3 d) de cette disposition) est applicable en l'espèce. Je souscris également à l'avis que cette disposition a été violée.

Toutefois, je ne suis pas sûr que l'approche «traditionnelle» de l'interprétation de l'article 4, telle qu'elle a été exprimée dans l'arrêt *Van der Mussel c. Belgique* (23 novembre 1983, série A n° 70) et l'arrêt *Karlheinz Schmidt c. Allemagne* (18 juillet 1994, série A n° 291-B), représente la façon la plus convaincante de parvenir à ces conclusions.

Lorsqu'elle a analysé la relation entre les paragraphes 2 et 3 de l'article 4, la Cour a indiqué que ce dernier paragraphe ne visait pas à «limiter» l'exercice du droit garanti par le paragraphe 2 mais à «délimiter» le contenu même de ce droit» (*Karlheinz Schmidt*, arrêt précité, § 22). Aussi la Cour a-t-elle adopté une approche «exception à l'exception». Mais pareille approche peut conduire à une interprétation étroite de l'article 4 : les travaux et services obligatoires énumérés au paragraphe 3 restent entièrement en dehors de cet article. En conséquence, leur réglementation n'a pas de rapport direct avec «la jouissance des droits et libertés» nécessaire pour mettre en jeu les garanties de la protection de l'égalité. Certes, dans l'arrêt *Karlheinz Schmidt*, la Cour a bien constaté une violation de l'article 14, mais elle n'a pas démontré comment et pourquoi le devoir civique en question était lié au droit à ne pas être contraint d'accomplir un travail obligatoire.

A mon avis, tant que nous resterons dans les limites de cette approche traditionnelle, il sera très difficile d'établir un tel lien et d'appliquer l'article 14 aux situations énumérées au paragraphe 3 (et, de ce point de vue, l'opinion dissidente du juge Casadevall semble très logique).

Toutefois, je pense qu'il est possible de lire l'article 4, considéré globalement, de manière plus large, non seulement comme interdisant toute forme de travail forcé ou obligatoire, mais également comme réglementant les prérogatives de l'État quant à l'établissement de différentes formes de travaux et services obligatoires. En d'autres termes, l'article 4 peut également être interprété comme mettant en place un cadre général de devoirs pouvant être imposés à un individu. L'article 4 donne à l'État le pouvoir d'établir de tels devoirs et services, mais – du fait même de leur énumération – l'article 4 les absorbe (inclut) également dans le champ de la Convention. Une des conséquences d'une telle inclusion est que ces devoirs et services doivent être formulés d'une

manière compatible avec la Convention, y compris son article 14. Il ne faut pas oublier que l'article 4 est libellé d'une manière particulière : aucune autre disposition substantielle de la Convention ne contient des énumérations de la sorte. Cela suggère que les rédacteurs de la Convention ont prévu que l'article 4 pourrait être interprété d'une manière particulière.

Plusieurs arguments peuvent justifier cette interprétation large de l'article 4. Premièrement, cela traduirait le rang particulier de l'article 4 en tant que « l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques ». En second lieu, cela correspondrait mieux au concept d'obligation positive de l'Etat : non seulement l'Etat se voit interdire l'introduction de toute forme de travail forcé ou obligatoire, mais on lui demande également de réglementer la portée et la manière de ce qui reste imposable au citoyen particulier. Enfin, cela répondrait aux tendances actuelles des sociétés modernes : s'il est maintenant très difficile de trouver des situations de travail forcé « classique » ou de servitude (l'affaire *Siliadin c. France* (n° 73316/01, CEDH 2005-VII) étant le seul exemple récent), il pourrait y avoir plus de controverses qu'autour des obligations énumérées au paragraphe 3 de l'article 4.

## OPINION DISSIDENTE DU JUGE CASADEVALL

1. J'ai voté pour la non-applicabilité de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 4 § 3 d) et, par conséquent, pour la non-violation desdites dispositions, pour les raisons suivantes.

2. A l'instar des juges dissidents dans l'affaire *Karlheinz Schmidt c. Allemagne* ((18 juillet 1994, série A n° 291-B), un arrêt qui date de douze ans) je vois mal comment l'article 14, qui n'a qu'une existence indépendante par rapport à un droit reconnu (paragraphe 42 du présent arrêt), puisse être relié au point d) du paragraphe 3 de l'article 4 :

– parce que ce point d) constitue précisément une des exceptions au principe général d'interdiction de tout travail forcé ou obligatoire ;

– parce que les termes «travail forcé ou obligatoire» de l'article 4 n'incluent pas «tout travail ou service formant part des obligations civiques normales» (paragraphe 43 de l'arrêt) et

– parce qu'il est accepté que l'obligation de servir en qualité de juré à Malte fait partie des «obligations civiques normales» (paragraphe 47 de l'arrêt).

3. Il est évident que M. Zarb Adami n'a pas été contraint d'accomplir un travail forcé ou obligatoire au sens du paragraphe 2 de l'article 4 puisqu'il s'agissait d'un service relevant d'une obligation civique, à savoir servir à l'administration de la justice pénale. Dans la mesure où le requérant ne peut se prévaloir d'un droit substantiel protégé par la Convention (l'article 4 n'interdit pas les obligations civiques de ce type), l'article 14 ne peut donc entrer en jeu.

4. Au surplus, j'estime que les circonstances de l'espèce permettaient, sans problème, d'établir une distinction avec l'affaire *Karlheinz Schmidt*. Dans cette dernière (comme la Cour le constate au paragraphe 28 de l'arrêt), la discrimination invoquée par le requérant va au-delà de l'obligation pour les hommes d'accomplir le service obligatoire de sapeur-pompier, puisque « (...) ladite obligation n'existe qu'en droit et en théorie. (...) La contribution financière a perdu – non pas en droit, mais en fait – son caractère compensatoire pour devenir la seule obligation réelle » et la question litigieuse s'est transformée, donc, en une différence de traitement fondée sur le sexe, eu égard à l'obligation de paiement d'une contribution imposée à certains habitants de la commune allemande du seul fait d'être de sexe masculin. Or, dans la présente affaire, le requérant a été contraint de payer une amende parce qu'il n'avait pas répondu à la convocation pour faire partie d'un jury, sanction qui est imposée à toute personne, homme ou femme, qui aurait enfreint les mêmes dispositions légales. La sanction en elle-même n'est pas discriminatoire et n'a aucun lien à mon avis avec l'article 4, comme cela est prétendu dans l'arrêt (paragraphe 47).



5. Sur le fond, à supposer même que de l'article 14 combiné avec l'article 4 soit applicable, j'aurais aussi voté pour la non-violation. Je qualifierais la plainte de frivole et je ne vois aucune discrimination méritant la protection de la Convention. Le requérant a été contraint de faire partie d'un jury à trois reprises dans une période de dix-sept ans, ce qui ne paraît pas exorbitant (M. Van der Mussele avait été désigné avocat d'office une cinquantaine de fois en trois ans !) pour une obligation qui « (...) se fondait sur une idée de solidarité sociale et ne saurait passer pour déraisonnable » et pour laquelle il « (...) ne s'est pas vu imposer un fardeau disproportionné » (arrêt *Van der Mussele c. Belgique*, 23 novembre 1983, § 39, série A n° 70).

6. L'article 14 protège contre toute discrimination les individus placés dans des situations analogues (arrêt *Marckx c. Belgique*, 13 juin 1979, § 32, série A n° 31). Dans la présente affaire, je n'aperçois pas d'analogie entre la situation du requérant et, par exemple, une femme mère de famille au foyer. C'est lors de la quatrième convocation que le requérant, au lieu de présenter une demande d'exemption, a décidé de prendre le risque d'ignorer l'obligation et de ne pas comparaître. Il est admis que ni la loi ni les règles d'application pour établir les listes de jurés ne sont discriminatoires. C'est pour des raisons historiques, familiales, sociales et culturelles, qu'on peut cependant retrouver dans d'autres domaines (le service militaire obligatoire par exemple), que, des années durant, peu de femmes étaient inscrites sur les listes de jurés (éventuellement ce sont elles qui auraient pu invoquer une discrimination), mais cette pratique a été corrigée ces dernières années et à l'heure actuelle un certain équilibre a été établi. Et finalement, en avril 2005, la requête d'exemption de l'obligation de service du requérant a été acceptée par l'autorité compétente.



VAYIÇ v. TURKEY  
(*Application no. 18078/02*)

SECOND SECTION

JUDGMENT OF 20 JUNE 2006<sup>1</sup>

---

1. English original. Extracts.



SUMMARY<sup>1</sup>**Effect of accused's absconding on period to be taken into account when assessing length of proceedings****Article 6 § 1**

*Criminal proceedings – Reasonable time – Effect of accused's absconding on period to be taken into account when assessing length of proceedings – Fugitive not entitled to complain of unreasonable duration of proceedings in respect of period following flight*

\*  
\*   \*

The applicant was detained pending trial, on suspicion of being a member of an illegal organisation. Five years later, he was released on bail. After two years, the national security court convicted him and sentenced him to imprisonment. The Court of Cassation later quashed the decision and the case was remitted. The proceedings resumed and several warrants were issued for the applicant's arrest as, since he had absconded, he did not respond to summonses issued by the court. The applicant complained of the length of the proceedings, which were still pending when the Court adopted its judgment.

*Held*

Article 6 § 1: By absconding following his release pending trial, the applicant had contributed to the length of the proceedings which had lasted more than nine years and eight months. He could not rely on the period during which he had been a fugitive. The flight of an accused person had in itself certain repercussions on the scope of the guarantee provided by Article 6 § 1 as regards the duration of proceedings. When an accused person fled from a State which respected the principle of the rule of law, it could be assumed that he or she was not entitled to complain of the unreasonable duration of proceedings following that flight. In the instant case, no sufficient reason had been shown to rebut this assumption. Therefore, the relevant period to be taken into account had ended the day of the applicant's release pending trial and amounted to five years for one level of jurisdiction. The proceedings against the applicant had thus not been conducted within a "reasonable time".

*Conclusion:* violation (unanimously).

**Case-law cited by the Court**

*Ventura v. Italy*, no. 7438/76, Commission's report of 15 December 1980, Decisions and Reports 23

---

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

*X v. Ireland*, no. 9429/81, Commission decision of 2 March 1983, Decisions and Reports 32

**In the case of Vayıç v. Turkey,**

The European Court of Human Rights (Second Section), sitting as a Chamber composed of:

Jean-Paul Costa, *President*,

András Baka,

Ireneu Cabral Barreto,

Rıza Türmen,

Mindia Ugrekhelidze,

Antonella Mularoni,

Danutė Jočienė, *judges*,

and Sally Dollé, *Section Registrar*,

Having deliberated in private on 23 May 2006,

Delivers the following judgment, which was adopted on that date:

**PROCEDURE**

1. The case originated in an application (no. 18078/02) against the Republic of Turkey lodged with the Court under Article 34 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (“the Convention”) by a Turkish national, Mr İsrail Vayıç (“the applicant”), on 1 April 2002.

2. The applicant was represented by Mr E. Kanar and Ms Y. Başara, lawyers practising in Istanbul. The Turkish Government (“the Government”) did not designate an Agent for the purposes of the proceedings before the Court.

3. On 28 June 2005 the Court declared the application partly inadmissible and decided to communicate the complaint concerning the length of the applicant’s detention pending trial and his right to a fair hearing within a reasonable time to the Government. Under the provisions of Article 29 § 3 of the Convention, it decided to examine the merits of the application at the same time as its admissibility.

**THE FACTS****THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE**

4. The applicant was born in 1963 and lived in Istanbul at the material time.

5. On 9 September 1996 he was taken into police custody by police officers from the anti-terrorist branch of the Istanbul Security Headquarters on suspicion of being a member of an illegal organisation. On 18 September 1996 a judge at the Istanbul National Security Court ordered the applicant’s detention pending trial.

6. On 13 March 1997 the public prosecutor attached to the Istanbul National Security Court filed a bill of indictment charging the applicant and sixteen others with membership of an illegal organisation, under section 5 of the Prevention of Terrorism Act and Article 168 § 2 of the Criminal Code.

...

17. At a hearing of 19 October 2001, taking into account the length of the applicant's detention, the nature of the offence and the material in the case file, the Istanbul National Security Court decided to order the applicant's release on bail.

18. On 31 January 2003, after some thirty hearings, the National Security Court acquitted five of the accused, convicted the applicant and six others and suspended the proceedings for the remainder, in accordance with Law no. 4616 on conditional release, the suspension of proceedings or the execution of sentences in respect of crimes committed before 23 April 1999. It convicted the applicant under Article 168 § 2 of the Criminal Code and sentenced him to twelve years and six months' imprisonment.

19. On 25 May 2004 the Court of Cassation quashed the National Security Court's decision as regards the applicant and six others.

20. By Law no. 5190 of 16 June 2004, published in the Official Gazette on 30 June 2004, national security courts were abolished. The case against seven of the accused, including the applicant, was remitted to the Istanbul Assize Court.

21. In the resumed proceedings, on 2 September 2004, the Istanbul Assize Court summoned all the accused to the next hearing, so that they could submit their views on the Court of Cassation's decision. It also requested the Kadıköy public prosecutor to send it documents concerning an illegal demonstration in Kadıköy in 1996 which the accused were alleged to have organised and in which they had allegedly taken part.

22. At the hearing of 10 December 2004, the Istanbul Assize Court ordered the arrest of four of the accused, including the applicant, as they had not responded to the summonses sent to their addresses listed in the case file. It repeated its request to the Kadıköy public prosecutor.

23. Neither the applicant nor his representative was present at the hearings held on 4 March 2005, 6 May 2005, 19 October 2005 and 3 February 2006. The Assize Court reissued warrants for the arrest of the applicant and three other absconders for the purpose of obtaining their submissions.

24. The case is still pending before the Istanbul Assize Court. The last hearing was held on 4 March 2005. The court has issued a fresh warrant for the applicant's arrest.



## THE LAW

...

### III. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 6 § 1 OF THE CONVENTION

40. The applicant further complained that the length of the criminal proceedings against him, which were still pending, violated the “reasonable time” requirement of Article 6 § 1 of the Convention, the relevant part of which provides:

“In the determination of ... any criminal charge against him, everyone is entitled to a ... hearing within a reasonable time by [a] ... tribunal ...”

...

44. As regards the period to be taken into account, the Court finds that the proceedings commenced on 9 September 1996, the day of the applicant’s arrest, and are still pending. They have therefore already lasted more than nine years and eight months for three levels of jurisdiction. However, the Court considers that the applicant cannot rely on the period during which he was a fugitive, when he sought to avoid being brought to justice in his country. The Court is of the opinion that the flight of an accused person has in itself certain repercussions on the scope of the guarantee provided by Article 6 § 1 of the Convention as regards the duration of proceedings. When an accused person flees from a State which respects the principle of the rule of law, it may be assumed that he or she is not entitled to complain of the unreasonable duration of proceedings following that flight, unless sufficient reason can be shown to rebut this assumption (see *Ventura v. Italy*, no. 7438/76, Commission’s report of 15 December 1980, Decisions and Reports (DR) 23, p. 91, § 197). Since there is nothing to rebut the assumption in the present case, the relevant period must be regarded as having ended on 19 October 2001, the day of the applicant’s release pending trial (see, *mutatis mutandis*, *X v. Ireland*, no. 9429/81, Commission decision of 2 March 1983, DR 32, p. 226). The relevant period to be taken into account is therefore over five years and one month for one level of jurisdiction.

45. The Court observes that the proceedings involved several accused and the charges concerned membership of a terrorist organisation. However, it considers that the complexity of the proceedings does not in itself suffice to justify their considerable length.

46. As to the applicant’s conduct, the Court notes that, by absconding following his release pending trial on 19 October 2001, he has also contributed to the length of the proceedings. However, it observes that at

the time of his release, the proceedings had already lasted more than five years before the first level of jurisdiction.

47. As to the conduct of the authorities, the Court refers to its considerations under Article 5 § 3 of the Convention above, which led it to find a violation of that provision ... Its finding that the authorities did not conduct the proceedings with the special diligence required of them is likewise valid with respect to the length of the criminal proceedings. Additionally, the Court observes that, following the applicant's release pending trial in the resumed proceedings before the Istanbul National Security Court, there have been lengthy intervals between hearings, with only five hearings being held in two years.

48. Accordingly, it finds that the proceedings against the applicant were not conducted within a "reasonable time". Consequently, there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention.

...

**FOR THESE REASONS, THE COURT UNANIMOUSLY**

...

3. *Holds* that there has been a violation of Article 6 § 1 of the Convention;

...

Done in English, and notified in writing on 20 June 2006, pursuant to Rule 77 §§ 2 and 3 of the Rules of Court.

Sally Dollé  
Registrar

Jean-Paul Costa  
President

VAYIÇ c. TURQUIE  
(Requête n° 18078/02)

DEUXIÈME SECTION

ARRÊT DU 20 JUIN 2006<sup>1</sup>

---

1. Traduction ; original anglais. Extraits.



SOMMAIRE<sup>1</sup>**Effet de la fuite de l'accusé sur la période à prendre en compte pour apprécier la durée de la procédure****Article 6 § 1**

*Procédure pénale – Délai raisonnable – Effet de la fuite de l'accusé sur la période à prendre en compte pour apprécier la durée de la procédure – Accusé ne pouvant se plaindre de la durée déraisonnable de la procédure pour la période postérieure à sa fuite*

\*  
\* \*

Soupçonné d'appartenance à une organisation illégale, le requérant fut placé en détention provisoire. Cinq ans plus tard, il bénéficia d'une libération conditionnelle. Encore deux ans après, la cour de sûreté de l'Etat le condamna à une peine d'emprisonnement. Par la suite, la Cour de cassation cassa la décision et renvoya l'affaire à la juridiction inférieure. La procédure reprit et plusieurs mandats d'arrêt furent délivrés contre le requérant, celui-ci ayant pris la fuite et ne répondant pas aux citations à comparaître. L'intéressé se plaignait de la durée de la procédure, toujours pendante lorsque la Cour a rendu son arrêt.

Article 6 § 1 : en prenant la fuite à la suite de sa libération provisoire, le requérant a contribué à allonger la procédure, qui a duré plus de neuf ans et huit mois. Il ne peut pas invoquer la période pendant laquelle il était en fuite. La fuite d'un accusé a par elle-même des répercussions sur l'étendue de la garantie offerte par l'article 6 § 1 quant à la durée de la procédure. Lorsqu'un accusé s'enfuit d'un Etat adhérent au principe de la prééminence du droit, il y a lieu de présumer qu'il ne peut pas se plaindre d'une durée déraisonnable de la procédure pour la période postérieure à sa fuite. Aucun motif d'écarter cette présomption n'existant en l'espèce, la période qu'il faut prendre en compte s'est achevée le jour de la libération provisoire du requérant et a duré plus de cinq ans pour un degré de juridiction. Dès lors, la procédure dirigée contre l'intéressé n'a pas été conduite dans un «délai raisonnable».

*Conclusion* : violation (unanimité).

**Jurisprudence citée par la Cour**

*Ventura c. Italie*, n° 7438/76, rapport de la Commission du 15 décembre 1980, Décisions et rapports 23

*X c. Irlande*, n° 9429/81, décision de la Commission du 2 mars 1983, Décisions et rapports 32

---

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.



**En l'affaire Vayıç c. Turquie,**

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section),  
siégeant en une chambre composée de :

Jean-Paul Costa, *président*,

András Baka,

Ireneu Cabral Barreto,

Rıza Türmen,

Mindia Ugrekhelidze,

Antonella Mularoni,

Danutė Jočienė, *juges*,

et de Sally Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 23 mai 2006,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 18078/02) dirigée contre la République de Turquie et dont un ressortissant de cet Etat, M. İsrail Vayıç («le requérant»), a saisi la Cour le 1<sup>er</sup> avril 2002 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales («la Convention»).

2. Le requérant est représenté par M<sup>e</sup> E. Kanar et M<sup>e</sup> Y. Başara, avocats à Istanbul. Le gouvernement turc («le Gouvernement») n'a pas désigné d'agent pour les besoins de la procédure devant la Cour.

3. Le 28 juin 2005, la Cour a déclaré la requête partiellement irrecevable et a décidé de communiquer au Gouvernement le grief relatif à la durée de la détention provisoire de l'intéressé et au droit de celui-ci à un procès équitable dans un délai raisonnable. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, elle a résolu d'examiner le fond de la requête en même temps que sa recevabilité.

**EN FAIT****LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

4. Le requérant est né en 1963 et résidait à Istanbul à l'époque des faits.

5. Le 9 septembre 1996, il fut placé en garde à vue par les policiers de la section antiterroriste de la direction de la sûreté d'Istanbul pour appartenance présumée à une organisation illégale. Le 18 septembre 1996, un juge de la cour de sûreté de l'Etat d'Istanbul ordonna son placement en détention provisoire.

6. Le 13 mars 1997, le procureur près la cour de sûreté de l'État d'Istanbul dressa, au titre de l'article 5 de la loi relative à la lutte contre le terrorisme et de l'article 168 § 2 du code pénal, un acte d'accusation pour appartenance à une organisation illégale contre le requérant et seize autres personnes.

(...)

17. Eu égard à la durée de la détention de l'intéressé, au type d'infraction, ainsi qu'aux pièces du dossier, la cour de sûreté de l'État décida, lors d'une audience du 19 octobre 2001, d'ordonner la libération conditionnelle du requérant.

18. Le 31 janvier 2003, après environ trente audiences, elle acquitta cinq des accusés, déclara coupables l'intéressé et six autres personnes et suspendit la procédure pour le surplus conformément à la loi n° 4616 sur la liberté conditionnelle, la suspension de procédures ou de l'exécution des peines prononcées pour des crimes commis avant le 23 avril 1999. Elle prononça le verdict de culpabilité en vertu de l'article 168 § 2 du code pénal et condamna le requérant à une peine d'emprisonnement de douze ans et six mois.

19. Le 25 mai 2004, la Cour de cassation cassa l'arrêt de la cour de sûreté de l'État concernant l'intéressé et les six autres condamnés.

20. La loi n° 5190 du 16 juin 2004, publiée au Journal officiel du 30 juin 2004, a supprimé les cours de sûreté de l'État. La cause de sept accusés, dont le requérant, fut renvoyée devant la cour d'assises d'Istanbul.

21. Dans le cadre de la procédure ainsi reprise, cette juridiction cita le 2 septembre 2004 tous les accusés à comparaître à la prochaine audience afin qu'ils y présentent leurs observations au sujet de l'arrêt de la Cour de cassation. Elle invita également le procureur de Kadıköy à lui communiquer les documents relatifs à une manifestation illicite qui avait eu lieu dans cette ville en 1996 et que les accusés auraient organisée et à laquelle ils auraient participé.

22. A l'audience du 10 décembre 2004, la cour d'assises d'Istanbul ordonna l'arrestation de quatre des accusés, dont le requérant, car ils ne s'étaient pas conformés à la citation à comparaître qui leur avait été envoyée à l'adresse indiquée dans le dossier. Elle réitéra sa requête auprès du procureur de Kadıköy.

23. Ni l'intéressé ni son représentant ne se présentèrent aux audiences des 4 mars, 6 mai et 19 octobre 2005 et du 3 février 2006. La cour d'assises délivra à nouveau des mandats d'arrêt visant le requérant et trois autres contumax dans le but de recueillir leurs dépositions.

24. L'affaire est toujours pendante devant la cour d'assises. La dernière audience a eu lieu le 4 mars 2005. Cette juridiction a décerné un nouveau mandat d'arrêt dirigé contre le requérant.



## EN DROIT

(...)

## III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

40. Le requérant allègue que la durée de la procédure dirigée contre lui et toujours en cours méconnaît l'exigence du «délai raisonnable» posée par l'article 6 § 1 de la Convention, dont les dispositions pertinentes sont ainsi libellées :

«Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...)»

(...)

44. Concernant la période à prendre en considération, la Cour note que la procédure a commencé le 9 septembre 1996, jour de l'arrestation de l'intéressé, et qu'elle est toujours pendante ; elle a donc déjà duré plus de neuf ans et huit mois pour trois degrés de juridiction. Toutefois, la Cour considère que le requérant ne peut pas invoquer la période pendant laquelle il était en fuite, cherchant alors à se soustraire à la justice de son pays. Elle estime que la fuite d'un accusé a par elle-même des répercussions sur l'étendue de la garantie offerte par l'article 6 § 1 quant à la durée de la procédure. Lorsqu'un accusé s'enfuit d'un Etat adhérent au principe de la prééminence du droit, il y a lieu de présumer qu'il ne peut pas se plaindre d'une durée déraisonnable de la procédure pour la période postérieure à sa fuite, à moins qu'il ne fasse état de motifs suffisants de nature à faire écarter cette présomption (*Ventura c. Italie*, n° 7438/76, rapport de la Commission du 15 décembre 1980, Décisions et rapports (DR) 23, p. 91, § 197). Aucun motif d'écarter cette présomption n'existant en l'espèce, la période qu'il faut prendre en compte s'est achevée le 19 octobre 2001, c'est-à-dire le jour de la libération provisoire du requérant (voir, *mutatis mutandis*, *X c. Irlande*, n° 9429/81, décision de la Commission du 2 mars 1983, DR 32, p. 226). Elle a donc duré plus de cinq ans et un mois pour un degré de juridiction.

45. La Cour observe que la procédure concernait plusieurs accusés et que les accusations se rapportaient à l'appartenance à une organisation terroriste. Elle estime néanmoins que la complexité de la procédure ne justifie pas en soi la durée considérable de celle-ci.

46. Pour ce qui est de la conduite du requérant, la Cour note que, en prenant la fuite à la suite de sa libération provisoire le 19 octobre 2001, l'intéressé a également contribué à allonger la durée de la procédure. Elle relève toutefois que, au moment de cette mise en liberté provisoire, la

procédure en question avait déjà duré plus de cinq ans en première instance.

47. Quant à l'attitude des autorités, la Cour renvoie à ses développements (...) relatifs à l'article 5 § 3 de la Convention, qui l'ont amenée à conclure à la violation de cette disposition (...). Sa conclusion selon laquelle les autorités n'avaient pas mené la procédure avec la diligence particulière requise vaut également pour la durée de la procédure pénale. En outre, la Cour note que, après la mise en liberté provisoire du requérant dans le cadre de la procédure qui avait repris devant la cour de sûreté de l'Etat d'Istanbul, les audiences, au nombre de cinq seulement sur deux ans, ont été fort espacées.

48. Dès lors, la Cour conclut que la procédure dirigée contre le requérant n'a pas été conduite dans un «délai raisonnable». Aussi y a-t-il eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

(...)

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

(...)

3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;

(...)

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 20 juin 2006, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé  
Greffière

Jean-Paul Costa  
Président

SZABÓ v. SWEDEN  
(Application no. 28578/03)

SECOND SECTION<sup>1</sup>

DECISION OF 27 JUNE 2006<sup>2</sup>

- 
1. Sitting as a Chamber composed of Jean-Paul Costa, *President*, Ireneu Cabral Barreto, Rıza Türmen, Mindia Ugrehelidze, Antonella Mularoni, Elisabet Fura-Sandström, Dragoljub Popović, *judges*, and Sally Dollé, *Section Registrar*.
  2. English original.



SUMMARY<sup>1</sup>**Transfer of a sentenced foreign national to his country of origin resulting *de facto* in a longer term of imprisonment****Article 5 § 1 (a)**

*Deprivation of liberty – After conviction – Convention on the Transfer of Sentenced Persons – Transfer of a sentenced foreign national to his country of origin resulting de facto in a longer term of imprisonment – Lack of arbitrariness – Proportionality*

\*  
\*   \*

The applicant, a Hungarian national, was convicted of a drugs offence and sentenced to ten years' imprisonment in Sweden. His permanent expulsion from Sweden was also ordered. Under Swedish law the applicant would have been eligible for conditional release after six years and eight months. He had been serving his sentence in Sweden for a year and a half when he was transferred to his country of origin, under the Convention on the Transfer of Sentenced Persons, to serve the remainder of his sentence there. The Hungarian court did not make a fresh assessment of the applicant's guilt, accepted the Swedish courts' findings and held that the applicant would serve the remainder of his ten-year sentence under a strict prison regime in conformity with Hungarian law. The effect of this condition was that the applicant would only become eligible for conditional release after serving eight years. The applicant appealed and requested, unsuccessfully, to serve his sentence under a normal prison regime which would have made him eligible for release on parole at an earlier date.

*Held*

Article 5 § 1 (a): Upon his transfer to Hungary, the applicant was likely to remain in prison for an additional one year and four months, owing to the deferral of his possible conditional release. This possibility did not in itself render the deprivation of liberty arbitrary, as long as the sentence to be served did not exceed the term to which he had been sentenced in the original criminal proceedings. Yet, if the term that had to be served *de facto* were flagrantly longer, an issue under Article 5 might arise. The time the applicant would have to serve after his transfer remained within the sentence imposed. The likely additional period of detention that would result *de facto* from his transfer to Hungary amounted to 20% of the time he could have expected to serve in Sweden, and in the present case this was not found to be disproportionate: manifestly ill-founded.

---

1. This summary by the Registry does not bind the Court.

**Case-law cited by the Court**

*Van Droogenbroeck v. Belgium*, 24 June 1982, Series A no. 50

*Weeks v. the United Kingdom*, 2 March 1987, Series A no. 114

*Drozd and Janousek v. France and Spain*, 26 June 1992, Series A no. 240

*Welch v. the United Kingdom*, 9 February 1995, Series A no. 307-A

*Loizidou v. Turkey* (merits), 18 December 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI

*Aydın v. Turkey* (dec.), no. 41954/98, 14 September 2000

*Maaouia v. France* [GC], no. 39652/98, ECHR 2000-X

*Al-Adsani v. the United Kingdom* [GC], no. 35763/97, ECHR 2001-XI

*Ezeh and Connors v. the United Kingdom* [GC], nos. 39665/98 and 40086/98, ECHR 2003-X

*Sardinias Albo v. Italy* (dec.), no. 56271/00, ECHR 2004-I

...

## THE FACTS

The applicant, Mr Ernő Szabó, is a Hungarian national who was born in 1953. He is currently serving a prison sentence in Hungary. He was represented before the Court by Mrs L. Farkas, a lawyer practising in Budapest. The Swedish Government (“the Government”) were represented by their Agent, Ms I. Kalmerborn, of the Ministry for Foreign Affairs.

### A. The circumstances of the case

The facts of the case, as submitted by the parties, may be summarised as follows.

On 18 December 2000 the District Court (*tingsrätten*) of Malmö convicted the applicant of committing a drugs offence with aggravating circumstances and attempting to commit a drug smuggling offence with aggravating circumstances on 21 September 2000 and sentenced him to ten years’ imprisonment. The court also ordered that he be permanently expelled from Sweden.

On 6 February 2001 the Court of Appeal (*hovrätten*) of Skåne and Blekinge upheld the judgment of the District Court. The applicant did not appeal against the appellate court’s judgment, which accordingly became legally binding on 6 March 2001.

On 26 March 2001 the National Prisons and Probation Authority (*Kriminalvårdsmyndigheten*) determined the period during which the applicant was to remain in prison. It noted that he had commenced serving his sentence on 6 March 2001 and that the last day of the prison term, having regard to the total period spent in detention, would be on 22 September 2010. The Authority further determined that the applicant would be eligible for conditional release on 25 May 2007 at the earliest.

On 15 August 2002 the National Prisons and Probation Administration (*Kriminalvårdsstyrelsen*, hereinafter “the Administration”) declared its intention to request the applicant’s country of origin, Hungary, that he serve the remainder of his sentence there.

The applicant declared on 2 September 2002 that he did not consent to such a transfer.

On 2 October 2002 the Administration requested the transfer of the applicant to Hungary under the Convention on the Transfer of Sentenced Persons (“the Transfer Convention”) and its Additional Protocol. On 4 November 2002 the Swedish Ministry of Justice forwarded this request to the Hungarian Ministry of Justice.

In an order dated 13 December 2002, the Budapest Regional Court decided that the conditions for taking over execution of the Swedish sentence were met.

On 8 January 2003 the Hungarian Ministry of Justice informed its Swedish counterpart that the Minister of Justice had approved the transfer of the applicant to Hungary, that the competent Hungarian court had converted his sentence into ten years' imprisonment in conformity with Hungarian law and that he would be eligible for conditional release on 22 September 2008 at the earliest.

On 14 July 2003 the Administration made a final decision on the applicant's transfer to Hungary. It stated that since the applicant's expulsion had been ordered, and he would most probably be expelled to Hungary, there were grounds under the Transfer Convention and its Additional Protocol for the applicant to serve the remainder of his sentence in Hungary.

The applicant appealed against the decision to the government, stating, *inter alia*, that he would be serving a longer sentence in Hungary and that he would be placed in a "higher security prison" where the conditions would be much more severe than those in Swedish prisons.

On 4 September 2003 the Administration confirmed its decision.

On 25 September 2003 the Swedish government, stating that it shared the conclusion of the Administration, dismissed the applicant's appeal.

The applicant was transferred to a Hungarian prison on 28 October 2003.

The applicant was summoned to appear before the Budapest Regional Court, sitting as a first-instance court, on 8 January 2004. On that date, a single judge decided that the applicant's sentence was to be converted into ten years' imprisonment under Hungarian law, to be served in a strict prison regime (*fegyház*). The effect of the latter condition was that he would become eligible for conditional release after having served four-fifths of his sentence. The applicant appealed against that decision and requested to serve his sentence in a normal prison regime (*börtön*), which would have made him eligible for release on parole at an earlier date. On 17 February 2004 the Budapest Regional Court, sitting as a chamber of three judges at second instance, dismissed the appeal. The Hungarian courts did not make any fresh assessment of the applicant's guilt but accepted the Swedish courts' findings as to the facts of the case.

## **B. Relevant domestic and international law**

### *1. Swedish penal law*

Section 3 of the Drug Offences Act (*Narkotikastrafflagen*, 1968:64) provides that anyone who commits a drugs offence with aggravating



circumstances shall be liable to between two and ten years' imprisonment. In addition, under section 3 of the Smuggling of Goods (Penalties) Act (*Lagen om straff för varusmuggling*, 1960:418), which was in force at the material time, the same range of imprisonment applied in respect of drug smuggling with aggravated circumstances. With regard to attempted offences, the latter Act referred to Chapter 23 of the Penal Code (*Brottsbalken*, 1962:700), section 1 of which stipulates that the punishment for an attempted offence shall not exceed the applicable penalty for a completed offence and shall not be less than imprisonment if the penalty for a completed offence is two or more years' imprisonment.

## 2. Swedish rules on conditional release

Pursuant to section 20 of the Calculation of Length of Imprisonment Act (*Lag om beräkning av straffid m m*, 1974:202), the National Prisons and Probation Administration determines the final date of the prison term for a person who has started serving a sentence. If the sentence exceeds one month's imprisonment, the Administration must also determine the earliest date of conditional release. It also sets the probationary period, which, in accordance with Chapter 26, section 10, of the Penal Code, corresponds to the remaining portion of the sentence but cannot be less than one year.

Chapter 26, section 6, of the Penal Code provides that a person sentenced to imprisonment shall, as a rule, be conditionally released when he or she has served two-thirds of the sentence.

Under Chapter 26, section 7, of the Penal Code, if the sentenced person violates to a significant extent the conditions for serving the sentence, the date of release on parole can be postponed to a later date, but not by more than fifteen days on any one occasion.

The preparatory work to the latter provision (*Vissa reformer av påföljdsystemet*, 1997/98:96) states that "to a significant extent" means that release may be postponed only in the more flagrant cases and that a general assessment of whether the inmate has misbehaved is not sufficient. Incidents such as escape or attempts to escape, refusal to work, contact with drugs, drunkenness and threats or violence towards other inmates or a civil servant are examples of cases entailing a postponement of a prisoner's conditional release. No postponement is to be ordered, however, if the incident leads to a criminal indictment.

Chapter 26, sections 11 to 23, of the Penal Code provide that certain restrictions and supervision by a probation officer may be imposed during the probationary period on a person who has been conditionally released. If the person breaches his or her obligations during that

period, the conditional liberty granted, or parts thereof, may be forfeited.

The Execution of Criminal Verdicts (International Cooperation) Act (*Lag om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom*, 1972:260) is based, *inter alia*, on the Transfer Convention and its Additional Protocol. Under the Act, an appeal lies to the government against a decision of the Administration concerning any issue other than the appointment of officially assigned counsel.

3. *The Convention on the Transfer of Sentenced Persons and its Additional Protocol*

The objectives of the 1983 Transfer Convention (European Treaty Series, ETS no. 112), including its 1997 Additional Protocol (ETS no. 167), are to develop international cooperation in the field of criminal law and to further the ends of justice and social rehabilitation of sentenced persons. According to the Preamble to the Transfer Convention, these objectives require that foreigners who are deprived of their liberty as a result of their commission of a criminal offence should be given the opportunity to serve their sentences within their own society.

Article 3 § 1 of the Transfer Convention enables the transfer of a sentenced person from “the sentencing State” to “the administering State” provided, *inter alia*, that the person in question is a national of the administering State; that he or she (or in some instances a legal representative) consents to the transfer; that the acts or omissions on account of which the sentence has been imposed constitute a criminal offence according to the law of the administering State or would constitute a criminal offence if committed on its territory; and that the sentencing and administering States both agree to the transfer.

Article 9 of the Transfer Convention (“Effect of transfer for administering State”) provides:

“1. The competent authorities of the administering State shall:

a. continue the enforcement of the sentence immediately or through a court or administrative order, under the conditions set out in Article 10, or

b. convert the sentence, through a judicial or administrative procedure, into a decision of that State, thereby substituting for the sanction imposed in the sentencing State a sanction prescribed by the law of the administering State for the same offence, under the conditions set out in Article 11.

2. The administering State, if requested, shall inform the sentencing State before the transfer of the sentenced person as to which of these procedures it will follow.

3. The enforcement of the sentence shall be governed by the law of the administering State and that State alone shall be competent to take all appropriate decisions.

...”

Article 10 of the Transfer Convention (“Continued enforcement”) provides:

“1. In the case of continued enforcement, the administering State shall be bound by the legal nature and duration of the sentence as determined by the sentencing State.

2. If, however, this sentence is by its nature or duration incompatible with the law of the administering State, or its law so requires, that State may, by a court or administrative order, adapt the sanction to the punishment or measure prescribed by its own law for a similar offence. As to its nature, the punishment or measure shall, as far as possible, correspond with that imposed by the sentence to be enforced. It shall not aggravate, by its nature or duration, the sanction imposed in the sentencing State, nor exceed the maximum prescribed by the law of the administering State.”

Article 11 of the Transfer Convention (“Conversion of sentence”) provides:

“1. In the case of conversion of sentence, the procedures provided for by the law of the administering State apply. When converting the sentence, the competent authority:

a. shall be bound by the findings as to the facts in so far as they appear explicitly or implicitly from the judgment imposed in the sentencing State;

b. may not convert a sanction involving deprivation of liberty to a pecuniary sanction;

c. shall deduct the full period of deprivation of liberty served by the sentenced person; and

d. shall not aggravate the penal position of the sentenced person, and shall not be bound by any minimum which the law of the administering State may provide for the offence or offences committed.

2. If the conversion procedure takes place after the transfer of the sentenced person, the administering State shall keep that person in custody or otherwise ensure his presence in the administering State pending the outcome of that procedure.”

Article 3 of the Additional Protocol (“Sentenced persons subject to an expulsion or deportation order”) provides:

“1. Upon being requested by the sentencing State, the administering State may, subject to the provisions of this Article, agree to the transfer of a sentenced person without the consent of that person, where the sentence passed on the latter, or an administrative decision consequential to that sentence, includes an expulsion or deportation order or any other measure as the result of which that person will no longer be allowed to remain in the territory of the sentencing State once he or she is released from prison.

...”

Article 7 of the Additional Protocol (“Temporal application”) provides:

“This Protocol shall be applicable to the enforcement of sentences imposed either before or after its entry into force.”

Article 21 of the Transfer Convention contains a similar provision on temporal application.

The explanatory report to the Additional Protocol notes in paragraph 30 that persons may be expelled only subject to the provisions laid down in Article 1 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights.

The Additional Protocol came into force in respect of Sweden on 1 March 2001 and in respect of Hungary on 1 September 2001.

## COMPLAINT

The applicant complained that his transfer to Hungary with a view to serving the remainder of his sentence there resulted in a *de facto* sixteen-month increase in his term of imprisonment. He relied on Articles 9, 11 and 14 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention.

## THE LAW

In his application, the applicant relied on Articles 9, 11 and 14 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention. The Court has found, however, that the complaint concerning the longer *de facto* term of imprisonment in Hungary falls to be considered under Article 5 of the Convention. It has also examined of its own motion whether the application raises issues under Articles 6 and 7 of the Convention.

1. The applicant complained that in Hungary he would have to serve a longer *de facto* period of imprisonment than if he had served his sentence in Sweden. The complaint is examined under Article 5 of the Convention, the relevant parts of which read as follows:

“1. Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be deprived of his liberty save in the following cases and in accordance with a procedure prescribed by law:

(a) the lawful detention of a person after conviction by a competent court;

...”

The respondent Government submitted that this complaint was manifestly ill-founded. They stated that the applicant’s deprivation of liberty in Hungary had its basis in the conviction by the Swedish courts and that the Swedish judgments and decisions were “lawful” and had been adopted “in accordance with a procedure prescribed by law”. The application by the Hungarian authorities of the Hungarian rules on conditional release related to the enforcement of the sentence and did not have any bearing on the lawfulness of the applicant’s deprivation of liberty. The Government maintained that the purpose of Article 5 § 1 – to protect the individual against arbitrary detention – had not been

thwarted in the present case and that there was a sufficient causal connection between the conviction and the deprivation of liberty.

The Government further argued that the States adopting the Transfer Convention and its Additional Protocol had been aware that there were differences in their legal systems with regard to the execution of criminal judgments and that there was nothing in these instruments which prevented an administering State from applying stricter rules on conditional release than the sentencing State. Moreover, should the transfer of sentenced persons require that both States involved apply similar provisions of law with respect to conditional release, the objectives of the Transfer Convention and its Additional Protocol would be frustrated and the transfer of sentenced persons to their native countries would, in many cases, be impossible. In the Government's view, this would not further the social rehabilitation of such persons, especially in cases such as the present one where the sentenced person would not be allowed to remain in the sentencing State following release from prison.

The applicant claimed that there had been a breach of Article 5 § 1 of the Convention. Referring to Article 11 § 1 (d) of the Transfer Convention, according to which the competent authority of the administering State, when converting the sentence, shall not aggravate the penal position of the sentenced person, he contended that the penal position did not simply concern the sentence imposed but also the kind of sanction to be enforced. Given that conditional release was automatic in Sweden after two-thirds of the sentence had been served, unless the convict committed a more serious disciplinary offence, the *de facto* term of imprisonment in a Swedish prison did not correspond to that in a Hungarian strict prison regime, where four-fifths of the sentence had to be served before conditional release could be ordered. Moreover, the latter decision, taken by a prison judge, was dependent on the initiative of a prison governor.

The applicant further submitted that the conditions under which he had to serve his sentence in Hungary had to be taken into account as part of his penal position, and that the regime in Hungary was stricter than in Sweden. In that connection, he contended that the prison conditions played a crucial part in the successful rehabilitation of a convict and that, despite his geographical proximity to his wife and children, his position in Hungary was altogether inferior to that in Sweden.

Finally, given that the decision on his transfer to Hungary had been taken by the Swedish government, the applicant submitted that his prolonged detention had been the result of a procedure which had not provided the safeguards necessary in cases that might result in the deprivation of liberty.

The Court notes that, under Swedish law, the date set for a prisoner's release on parole may be postponed in certain circumstances. Nevertheless, the applicant had a reasonable expectation of being released in Sweden after serving two-thirds of his ten-year prison sentence, that is, after six years and eight months. As a consequence of his transfer to Hungary and the decision of the Budapest Regional Court of 17 February 2004, he will be eligible for release on parole following the completion of four-fifths of that sentence, that is, after eight years. Thus, while his sentence has not been increased as a matter of law, the fact remains that in Hungary he is likely to have to serve a term of imprisonment which is one year and four months longer than if he had served his sentence in Sweden.

The question is whether the applicant's transfer to Hungary, with the resulting longer *de facto* term of imprisonment, amounts to a violation of Article 5 of the Convention.

The applicant's deprivation of liberty falls to be examined under Article 5 § 1 (a). There can be no doubt that his conviction in Sweden was pronounced by a competent court within the meaning of that provision or that the relevant judgments were in conformity with the procedural and substantive rules of Swedish law. As established by the case-law of the Court, however, the word "after" in Article 5 § 1 (a) does not simply mean that the detention must follow the "conviction" in point of time: in addition, the detention must result from, follow and depend upon or occur by virtue of the "conviction". In short, there must be a sufficient causal connection between the conviction and the deprivation of liberty in issue (see, *inter alia*, *Weeks v. the United Kingdom*, 2 March 1987, § 42, Series A no. 114).

The serving of the applicant's sentence is based on his conviction in Sweden. The Hungarian courts converted the sentence into the same term of imprisonment, under Hungarian law, without making any fresh assessments as to the facts of the case or the applicant's guilt. Consequently, there is a sufficient causal connection between the conviction and the deprivation of liberty in Hungary.

However, the Court must also satisfy itself that there is no arbitrariness. As it has repeatedly held, no deprivation of liberty which is arbitrary can be regarded as compatible with Article 5 (see, among other authorities, *Van Droogenbroeck v. Belgium*, 24 June 1982, § 40, Series A no. 50). In assessing the question of arbitrariness, it reiterates that the Convention cannot be interpreted in a vacuum. The Court must be mindful of the Convention's special character as a human rights treaty, and it must also take the relevant rules of international law into account (see, *mutatis mutandis*, *Loizidou v. Turkey* (merits), 18 December 1996, § 43, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-VI). The Convention should as far as possible be interpreted in harmony with other rules of international law of

which it forms part (see *Al-Adsani v. the United Kingdom* [GC], no. 35763/97, § 55, ECHR 2001-XI). In the present case the Court must, in particular, take into account the Transfer Convention and its Additional Protocol.

The Convention does not require the Contracting Parties to impose its standards on third States or territories. To lay down a strict requirement that the sentence served in the administering State should not exceed the sentence that would have to be served in the sentencing State would also thwart the current trend towards strengthening international cooperation in the administration of justice, a trend which is reflected in the Transfer Convention and is in principle in the interests of the persons concerned (see *Drozd and Janousek v. France and Spain*, 26 June 1992, § 110, Series A no. 240). In view of this, the possibility of a longer period of imprisonment in the administering State does not in itself render the deprivation of liberty arbitrary as long as the sentence to be served does not exceed the sentence imposed in the original criminal proceedings.

Nevertheless, the Court does not exclude the possibility that a flagrantly longer *de facto* term of imprisonment in the administering State could give rise to an issue under Article 5, and hence engage the responsibility of the sentencing State under that Article. However, the sentencing State could only be held responsible for consequences which were foreseeable at the time the transfer decisions were taken.

As has been noted above, following the applicant's transfer to Hungary he is likely to serve eight years of his ten-year prison sentence, whereas he could have expected to serve six years and eight months of that sentence in Sweden. While the difference of one year and four months certainly cannot be considered insignificant, the time he will serve still remains well within the sentence imposed. Moreover, the likely additional period of detention in Hungary corresponds to 20% of the time he could have expected to serve in Sweden. In these circumstances, the Court finds that the longer *de facto* term of imprisonment is not so disproportionate as to amount to a breach of Article 5.

Furthermore, this conclusion is not altered by the fact that, as the applicant claimed, the prison conditions may be stricter in Hungary than in Sweden. In this connection the Court reiterates that it declared a similar complaint, submitted by the applicant under Article 3 of the Convention, inadmissible as being manifestly ill-founded in its decision of 26 October 2004.

Accordingly, having regard to all the circumstances of the case, the Court finds no appearance of a violation by the respondent State of the applicant's rights under Article 5 of the Convention.

It follows that this part of the application is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention.

2. The Court notes that the sentence the applicant will actually have to serve, upon his transfer to Hungary, is longer than the one provided for by Swedish law. Furthermore, the final decision regarding the applicant's transfer to Hungary was taken by the Swedish government. The Court has examined whether the case raises an issue under Article 6 § 1 of the Convention. The relevant parts of this provision read as follows:

“In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. ...”

The Government submitted that the impugned transfer proceedings had not involved a determination of either the applicant's civil rights and obligations or of any criminal charge against him. They also maintained that the issue of conditional release had concerned the execution of a sentence and had not been part of the sentencing of the trial courts. Accordingly, Article 6 § 1 did not apply in the present case.

Should the Court conclude, however, that Article 6 § 1 was applicable, the Government contended that there was no reason to call into question the fairness of the domestic criminal proceedings. The fact that the applicant might be deprived of his liberty for a longer period as a result of the transfer did not affect the fairness of those proceedings but related to the enforcement of the sentence for which the Hungarian authorities were responsible. The Government acknowledged, however, that the applicant had not been able to challenge the lawfulness of his transfer before a Swedish court.

The applicant contended that, in deciding on his transfer to Hungary, the Swedish authorities had indeed determined a criminal charge against him, in the course of which he had been entitled to a hearing before a tribunal. He asserted that his case was similar to extradition proceedings, where the determination of criminal charges was indirectly in question. The Swedish authorities had been aware that his transfer would have a detrimental effect on the terms of his imprisonment and result in his penal position being reassessed by the Hungarian courts.

Indisputably, the procedure leading up to the applicant's transfer had not involved a court hearing. Indeed, he had not been heard at all. He therefore maintained that Article 6 § 1 had been breached.

Reiterating its above-stated conclusions in regard to Article 5 of the Convention, the Court finds nothing to indicate that the criminal proceedings in Sweden, leading to the applicant's conviction, failed to meet the requirements of Article 6. The question is whether the later transfer proceedings, affecting the applicant's expectations as to conditional release, involved a breach of the latter provision. In assessing this issue, it must first be determined whether Article 6 § 1 is applicable to the impugned decisions relating to the transfer.



The Court notes that the applicant's transfer to Hungary was possible partly on account of the fact that his criminal conviction contained an order for his expulsion from Sweden, such an order being a precondition for a transfer under the Additional Protocol to the Transfer Convention. The Court has consistently held, however, that Article 6 § 1 of the Convention does not apply to proceedings concerning expulsion or extradition, as decisions regarding the entry, stay and deportation of aliens do not concern the determination of civil rights or obligations or of a criminal charge, within the meaning of that Article (see, among other authorities, *Maaouia v. France* [GC], no. 39652/98, §§ 33-41, ECHR 2000-X, and *Sardinas Albo v. Italy* (dec.), no. 56271/00, ECHR 2004-I).

As noted above under Article 5 of the Convention, the applicant's transfer is likely to delay the date of his conditional release and may, as claimed by the applicant, subject him to harsher prison conditions. However, the Convention does not confer the right to such release or the right to serve a prison sentence in accordance with a particular regime. Nor does it require that parole decisions be taken by a court. Furthermore, questions of conditional release relate to the manner of implementation of a prison sentence. This conclusion is supported by several provisions of the Transfer Convention and its Additional Protocol, which indicate that a transfer is seen as a measure of execution of a sentence. According to the Court's case-law, proceedings concerning the execution of a sentence are not covered by Article 6 § 1 of the Convention (see, *inter alia*, *Aydın v. Turkey* (dec.), no. 41954/98, 14 September 2000).

In this connection, it is further to be observed that the additional period of imprisonment resulting from the applicant's transfer is not a consequence of his having received a penalty in new criminal or disciplinary proceedings and that, consequently, the present case can be distinguished from that of *Ezeh and Connors v. the United Kingdom* ([GC], nos. 39665/98 and 40086/98, ECHR 2003-X).

Finally, the Court notes that neither the Transfer Convention nor its Additional Protocol stipulates that proceedings relating to a transfer should meet the requirements of Article 6 of the Convention. Thus, for example, Article 9 of the Transfer Convention provides that the administering State may decide on the enforcement of the sentence in accordance with its own laws through either a judicial or an administrative procedure. Furthermore, the explanatory report to the Additional Protocol states that persons may be expelled only subject to the conditions laid down in Article 1 of Protocol No. 7 to the Convention. In contrast, it does not refer to Article 6 of the Convention.

Having regard to what has been stated above, the Court finds that Article 6 is not applicable to the transfer decisions in issue.

It follows that this complaint is incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 35 § 3 and must be rejected in accordance with Article 35 § 4.

3. The Court further notes that the crime of which the applicant was convicted was committed on 21 September 2000, at which time the Additional Protocol to the Transfer Convention had not yet been ratified by Sweden. The Court has examined whether the applicant's transfer to Hungary raises an issue under Article 7 of the Convention. This Article provides:

“1. No one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence under national or international law at the time when it was committed. Nor shall a heavier penalty be imposed than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed.

2. This Article shall not prejudice the trial and punishment of any person for any act or omission which, at the time when it was committed, was criminal according to the general principles of law recognised by civilised nations.”

The Government maintained, firstly, that this issue had not been raised either in form or in substance before the Swedish authorities and that, accordingly, the domestic remedies had not been exhausted. They further submitted that Article 7 of the Convention was not applicable in the present case and that, in any event, it had not been violated. They argued that the decisions on conditional release that had been taken and those that might be taken in the future by the Hungarian authorities did not constitute any additional “penalty” but related to the execution of the sentence imposed. Moreover, Article 7 of the Additional Protocol to the Transfer Convention stated that the Protocol was applicable to the enforcement of sentences imposed either before or after its entry into force.

The applicant claimed that, when objecting to the transfer, he had expressed the fear of double jeopardy in relation to the risk of a longer and more severe prison term. He therefore asserted that he had raised the issue under Article 7 of the Convention in the domestic proceedings. He further submitted that the Court's assessment must go beyond appearances. Because of the consequences of the transfer order, which were more far-reaching than those to which he had been exposed at the time of the commission of the offence, his transfer had to be considered as amounting to a “penalty” within the meaning of Article 7. As regards the temporal application of the Transfer Convention and its Additional Protocol, the applicant finally argued that it was for the Court to decide under Article 7 of the Convention whether the impugned decisions had contributed to a heavier penalty than that applicable at the time of the commission of the offence and that that assessment was not dependent on the wording of the transfer instruments.

The Court finds, firstly, that it need not determine whether the applicant exhausted domestic remedies as, in any event, the present complaint is inadmissible for the following reasons.

The relevant part of Article 7 is the second sentence of the first paragraph which prohibits the imposition of a heavier penalty than the one that was applicable at the time the criminal offence was committed. The concept of a “penalty” in this provision is autonomous. To render the protection offered by Article 7 effective, the Court must remain free to go behind appearances and assess for itself whether a particular measure amounts in substance to a “penalty” within the meaning of this provision (see, *inter alia*, *Welch v. the United Kingdom*, 9 February 1995, § 27, Series A no. 307-A, with further references).

As the applicant objected to serving the remainder of his sentence in Hungary, his transfer to Hungary was effected by application of the Additional Protocol to the Transfer Convention, Article 3 § 1 of which allows for a transfer without the sentenced person’s consent. That Protocol came into force with respect to Sweden on 1 March 2001, whereas the offence in respect of which the applicant was transferred for the purpose of serving his sentence had been committed about five months earlier, on 21 September 2000. However, notwithstanding the fact that the Protocol was not in force at the time of the commission of the offence in question, under the terms of Article 7 of the Protocol it was still applicable to any enforcement of the sentence taking place after its entry into force.

Even so, of greater importance for the examination under Article 7 of the Convention is the question whether the applicant’s transfer or, more specifically, its implications for his conditional release may in any way be considered as amounting to a “penalty” within the meaning of that provision. The Court reiterates its above conclusion under Article 6 of the Convention that questions of conditional release concern the execution of a sentence. It also notes that the above-mentioned Article 7 of the Additional Protocol, as well as several other provisions of that Protocol and the Transfer Convention, speak of the enforcement of sentences with clear reference to transfer decisions.

Moreover, the “penalty” for the purposes of Article 7 of the Convention which was imposed on the applicant is the ten-year prison sentence decided by the Swedish courts. This penalty did not exceed the maximum punishment under the relevant provision of the Penal Code, nor has any additional penalty been imposed by virtue of the decisions taken by the Swedish and Hungarian authorities in regard to the transfer. It should further be noted that a primary objective of the transfer of a sentenced foreign national to his country of origin is to further his social rehabilitation.

In these circumstances, the Court cannot find that the transfer of the applicant to Hungary was penal in character or that the transfer decisions could be considered as amounting to a “penalty” within the meaning of Article 7 of the Convention for any other reason.

It follows that this complaint is also incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 35 § 3 and must be rejected in accordance with Article 35 § 4.

For these reasons, the Court unanimously

*Declares* the remainder of the application inadmissible.

SZABÓ c. SUÈDE  
(Requête n° 28578/03)

DEUXIÈME SECTION<sup>1</sup>

DÉCISION DU 27 JUIN 2006<sup>2</sup>

---

1. Siégeant en une chambre composée de Jean-Paul Costa, *président*, Ireneu Cabral Barreto, Rıza Türmen, Mindia Ugrehelidze, Antonella Mularoni, Elisabet Fura-Sandström, Dragoljub Popović, *juges*, et de Sally Dollé, *greffière de section*.  
2. Traduction ; original anglais.



SOMMAIRE<sup>1</sup>**Transfèrement d'un étranger condamné dans son pays d'origine résultant de facto en un allongement de la peine d'emprisonnement****Article 5 § 1 a)**

*Privation de liberté – Après condamnation – Convention sur le transfèrement des personnes condamnées – Transfèrement d'un étranger condamné dans son pays d'origine résultant de facto en un allongement de la peine d'emprisonnement – Absence d'arbitraire – Proportionnalité*

\*  
\* \*

Le requérant, ressortissant hongrois, fut condamné en Suède à dix ans d'emprisonnement pour infraction liée aux drogues. Son expulsion définitive de Suède fut également prononcée. En droit suédois, l'intéressé aurait pu prétendre à une libération conditionnelle au bout de six ans et huit mois. Il avait déjà purgé un an et demi de sa peine en Suède lorsqu'il fut transféré dans son pays d'origine, en vertu de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, pour y purger le reliquat de sa peine. Le tribunal hongrois ne se livra pas à une nouvelle appréciation de la culpabilité du requérant, souscrivit aux constats des juridictions suédoises et décida que l'intéressé purgerait le reliquat de sa peine de dix ans d'emprisonnement dans un établissement à régime de détention strict en conformité avec la législation hongroise. De ce fait, le requérant ne pourrait plus prétendre à une libération conditionnelle qu'une fois purgés huit ans de sa peine. Il interjeta appel et demanda, en vain, à purger sa peine dans un établissement pénitentiaire à régime ordinaire, ce qui lui donnerait la possibilité de bénéficier plus tôt d'une libération conditionnelle.

Article 5 § 1 a) : par suite de son transfèrement en Hongrie, l'intéressé aura probablement à purger en Hongrie une peine d'emprisonnement dépassant d'une année et quatre mois celle qu'il aurait eu à subir en Suède, la possibilité d'une libération conditionnelle se trouvant reportée. A condition que la condamnation devant être purgée n'exécède pas celle initialement prononcée, la faculté d'infliger une peine de détention d'une durée supérieure ne saurait, en tant que telle, entacher d'arbitraire la mesure privative de liberté. Toutefois, l'imposition d'une peine de détention nettement plus longue pourrait faire surgir une question litigieuse au regard de l'article 5. Or la durée de détention que l'intéressé aura à purger à la suite de son transfèrement en Hongrie demeure comprise dans les limites de la peine prononcée. La période supplémentaire de détention qui risque de résulter *de facto* de ce transfèrement équivaut à 20 % de la durée qu'il aurait pu s'attendre à purger en Suède. En l'espèce, la Cour ne juge pas disproportionné cet allongement de la période de détention : défaut manifeste de fondement.

---

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

**Jurisprudence citée par la Cour**

*Van Droogenbroeck c. Belgique*, 24 juin 1982, série A n° 50

*Weeks c. Royaume-Uni*, 2 mars 1987, série A n° 114

*Drozd et Janousek c. France et Espagne*, 26 juin 1992, série A n° 240

*Welch c. Royaume-Uni*, 9 février 1995, série A n° 307-A

*Loizidou c. Turquie* (fond), 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI

*Aydın c. Turquie* (déc.), n° 41954/98, 14 septembre 2000

*Maaouia c. France* [GC], n° 39652/98, CEDH 2000-X

*Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97, CEDH 2001-XI

*Ezeh et Connors c. Royaume-Uni* [GC], n<sup>os</sup> 39665/98 et 40086/98, CEDH 2003-X

*Sardinas Albo c. Italie* (déc.), n° 56271/00, CEDH 2004-I



(...)

## EN FAIT

Le requérant, M. Ernő Szabó, est un ressortissant hongrois né en 1953. Il purge actuellement une peine d'emprisonnement en Hongrie. Il est représenté devant la Cour par M<sup>c</sup> L. Farkas, avocate à Budapest. Le gouvernement suédois («le Gouvernement») est représenté par son agent, M<sup>me</sup> I. Kalmerborn, du ministère des Affaires étrangères.

### A. Les circonstances de l'espèce

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

Le 18 décembre 2000, le tribunal d'instance (*tingsrätten*) de Malmö condamna le requérant à une peine de dix ans d'emprisonnement pour infraction liée aux drogues, avec circonstances aggravantes, et tentative de contrebande de stupéfiants avec circonstances aggravantes, commises le 21 septembre 2000. Il ordonna en outre l'expulsion définitive de l'intéressé de Suède.

Le 6 février 2001, la cour d'appel (*hovrätten*) de Skåne et Blekinge confirma le jugement du tribunal d'instance. Le requérant ne se pourvut pas contre cet arrêt, qui devint donc exécutoire le 6 mars 2001.

Le 26 mars 2001, la direction régionale de l'administration pénitentiaire (*Kriminalvårdsmyndigheten*) fixa la durée de détention du requérant. Elle releva que celui-ci avait commencé à purger sa peine le 6 mars 2001 et que, déduction faite de l'intégralité de la privation de liberté purgée par lui, le dernier jour de sa détention serait le 22 septembre 2010. Elle constata en outre que le requérant pourrait prétendre à une liberté conditionnelle le 25 mai 2007 au plus tôt.

Le 15 août 2002, la direction nationale de l'administration pénitentiaire (*Kriminalvårdsstyrelsen*, ci-après «l'administration pénitentiaire») annonça son intention de déposer auprès de la Hongrie, pays d'origine du requérant, une demande visant à ce que l'intéressé purgeât le reliquat de sa peine dans ce pays.

Le 2 septembre 2002, le requérant fit savoir qu'il ne consentait pas à son transfèrement.

Le 2 octobre 2002, l'administration pénitentiaire demanda le transfèrement du requérant en Hongrie en vertu de la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (ci-après «la Convention de transfèrement») et de son Protocole additionnel. Le 4 novembre 2002, le ministère suédois de la Justice transmit cette demande au ministère hongrois de la Justice.

Par une ordonnance du 13 décembre 2002, le tribunal régional de Budapest conclut que les conditions d'application de la condamnation prononcée en Suède étaient également remplies en Hongrie.

Le 8 janvier 2003, le ministère hongrois de la Justice informa son homologue suédois que le ministre de la Justice avait donné son aval au transfèrement du requérant en Hongrie, que le tribunal hongrois compétent avait converti la peine en une peine de dix ans d'emprisonnement selon la loi hongroise, et que le requérant pourrait prétendre à une libération conditionnelle le 22 septembre 2008 au plus tôt.

Le 14 juillet 2003, l'administration pénitentiaire rendit sa décision définitive au sujet du transfèrement du requérant en Hongrie. Elle y déclarait que, étant donné que l'expulsion avait été ordonnée et que l'intéressé serait donc très probablement expulsé vers la Hongrie, il existait, au regard de la Convention de transfèrement et de son Protocole additionnel, des motifs pour qu'il purgeât le restant de sa peine en Hongrie.

Arguant entre autres du fait qu'il purgerait, en Hongrie, une peine plus longue et qu'il serait placé dans une «prison de haute sécurité» où les conditions de détention seraient considérablement plus rigoureuses que celles des prisons suédoises, le requérant introduisit auprès du gouvernement un recours contre cette décision.

Le 4 septembre 2003, l'administration pénitentiaire confirma sa décision.

Le 25 septembre 2003, le gouvernement suédois, qui déclara partager les conclusions de l'administration pénitentiaire, rejeta l'appel du requérant.

Le requérant fut transféré dans une prison hongroise le 28 octobre 2003.

Le 8 janvier 2004, il fut traduit devant le tribunal régional de Budapest, siégeant en première instance. A cette date, un juge unique décida que la peine devait être convertie en une peine de dix ans d'emprisonnement selon la loi hongroise, et qu'elle serait purgée dans un établissement pénitentiaire selon un régime de détention strict (*fegyház*). Cette dernière condition avait pour conséquence que le requérant ne pourrait prétendre à une libération conditionnelle qu'une fois purgés les quatre cinquièmes de la peine. Le requérant interjeta appel de cette décision et demanda à purger sa peine dans un établissement pénitentiaire à régime ordinaire de détention (*börtön*), ce qui lui donnerait la possibilité de bénéficier plus tôt d'une mise en liberté conditionnelle. Le 17 février 2004, le tribunal régional de Budapest, siégeant en deuxième instance en une chambre composée de trois juges, le débouta. Les tribunaux hongrois ne procédèrent à aucune nouvelle appréciation de la culpabilité du requérant et firent leurs constatations des tribunaux suédois quant aux faits de la cause.

## B. Le droit interne et le droit international pertinents

### 1. Le droit pénal suédois

L'article 3 de la loi relative aux infractions en matière de stupéfiants (*Narkotikastrafflagen*, 1968:64) dispose que quiconque commet une infraction en matière de stupéfiants avec circonstances aggravantes est passible de deux à dix ans d'emprisonnement. De plus, aux termes de l'article 3 de la loi sur la répression de la contrebande de marchandises (*Lagen om straff för varusmuggling*, 1960:418), texte en vigueur au moment des faits, cette peine était applicable à la contrebande de stupéfiants avec circonstances aggravantes. Pour la tentative d'infraction, cette dernière loi renvoie à l'article 23 du code pénal (*Brottsbalken*, 1962:700) dont l'article 1 dispose que la peine réprimant la tentative d'infraction ne doit pas être supérieure à la sanction applicable à une infraction effectivement commise, étant entendu que si l'infraction est réprimée par une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans, la tentative ne pourra être sanctionnée que par l'emprisonnement.

### 2. La réglementation suédoise en matière de liberté conditionnelle

Selon l'article 20 de la loi relative à la computation de la durée de la détention (*Lag om beräkning av straffid m m*, 1974:202), l'administration pénitentiaire fixe le terme de la détention pour une personne ayant commencé à purger sa peine. Lorsque la peine est supérieure à un mois de détention, l'administration pénitentiaire doit également indiquer la première date possible pour une mise en liberté conditionnelle. Elle arrête ensuite la période de mise à l'épreuve qui, d'après le chapitre 26, article 10, du code pénal correspond au reliquat de la peine, sans pouvoir toutefois être inférieure à un an.

L'article 6 du chapitre 26 du code pénal dispose qu'une personne condamnée à une peine d'emprisonnement est, en principe, mise en liberté conditionnelle une fois qu'elle a purgé les deux tiers de sa peine.

En vertu de l'article 7 du chapitre 26 du code pénal, si la personne condamnée enfreint notablement les conditions d'exécution de sa peine, le moment de sa libération conditionnelle peut être reporté à une date ultérieure, le report ne pouvant toutefois pas dépasser quinze jours par incident.

Selon les travaux préparatoires à cette disposition du code pénal (*Vissa reformer av påföljdsystemet*, 1997/98:96), par «notablement» il faut entendre que la mise en liberté ne peut être reportée que dans les cas vraiment flagrants et qu'il ne suffit pas d'apprécier si, de manière générale, le détenu s'est mal comporté. Des incidents tels qu'une évasion ou une tentative d'évasion, le refus de travailler, la détention de stupéfiants, l'état d'ébriété et les menaces proférées à l'encontre d'autres détenus ou

d'un agent pénitentiaire ou la violence exercée sur ces personnes sont des exemples de cas justifiant le report de la libération conditionnelle d'un détenu. Il n'y a toutefois pas lieu d'ordonner un report si l'incident se solde par la mise en accusation de l'intéressé.

Le chapitre 26 du code pénal dispose en ses articles 11 à 23 qu'une personne libérée sous condition peut, pendant la période de mise à l'épreuve, faire l'objet de certaines restrictions et être placée sous la surveillance d'un agent de probation. En cas de non-respect de ses obligations pendant cette période, elle peut perdre le bénéfice de tout ou partie de sa libération conditionnelle.

La loi sur l'entraide internationale en matière d'application des peines (*Lag om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom*, 1972:260) est fondée, entre autres, sur la Convention de transfèrement et son Protocole additionnel. En vertu de cette loi, une décision de l'administration pénitentiaire est susceptible d'un recours devant le gouvernement pour les questions autres que celles relevant de la nomination des avocats commis d'office.

### *3. La Convention sur le transfèrement des personnes condamnées et son Protocole additionnel*

Les objectifs de la Convention de transfèrement de 1983 (Série des Traités européens, STE n° 112) et de son Protocole additionnel de 1997 (STE n° 167) consistent à développer la coopération internationale en matière pénale et à servir les intérêts d'une bonne administration de la justice tout en favorisant la réinsertion sociale des personnes condamnées. Selon le préambule de la Convention de transfèrement, ces objectifs exigent que les étrangers qui sont privés de leur liberté à la suite d'une infraction pénale aient la possibilité de subir leur condamnation dans leur milieu social d'origine.

L'article 3 § 1 de la Convention de transfèrement autorise le transfèrement d'une personne condamnée de «l'Etat de condamnation» vers «l'Etat d'exécution», à condition, notamment, que l'intéressé soit ressortissant de l'Etat d'exécution ; qu'il ou elle (ou, dans certains cas, un représentant) consente au transfèrement ; que les actes ou omissions qui ont donné lieu à la condamnation constituent une infraction pénale au regard du droit de l'Etat d'exécution ou en constitueraient une s'ils étaient commis ou constatés sur son territoire ; et que l'Etat de condamnation et l'Etat d'exécution se soient mis d'accord sur ce transfèrement.

L'article 9 de la Convention de transfèrement («Conséquences du transfèrement pour l'Etat d'exécution») dispose :

- «1. Les autorités compétentes de l'Etat d'exécution doivent :
  - a. soit poursuivre l'exécution de la condamnation immédiatement ou sur la base d'une décision judiciaire ou administrative, dans les conditions énoncées à l'article 10 ;

b. soit convertir la condamnation, par une procédure judiciaire ou administrative, en une décision de cet Etat, substituant ainsi à la sanction infligée dans l'Etat de condamnation une sanction prévue par la législation de l'Etat d'exécution pour la même infraction, dans les conditions énoncées à l'article 11.

2. L'Etat d'exécution doit, si la demande lui en est faite, indiquer à l'Etat de condamnation, avant le transfèrement de la personne condamnée, laquelle de ces procédures il suivra.

3. L'exécution de la condamnation est régie par la loi de l'Etat d'exécution et cet Etat est seul compétent pour prendre toutes les décisions appropriées.

(...)»

L'article 10 de la Convention de transfèrement («Poursuite de l'exécution») énonce :

«1. En cas de poursuite de l'exécution, l'Etat d'exécution est lié par la nature juridique et la durée de la sanction telles qu'elles résultent de la condamnation.

2. Toutefois, si la nature ou la durée de cette sanction sont incompatibles avec la législation de l'Etat d'exécution, ou si la législation de cet Etat l'exige, l'Etat d'exécution peut, par décision judiciaire ou administrative, adapter cette sanction à la peine ou mesure prévue par sa propre loi pour des infractions de même nature. Cette peine ou mesure correspond, autant que possible, quant à sa nature, à celle infligée par la condamnation à exécuter. Elle ne peut aggraver par sa nature ou par sa durée la sanction prononcée dans l'Etat de condamnation ni excéder le maximum prévu par la loi de l'Etat d'exécution.»

Aux termes de l'article 11 de la Convention de transfèrement («Conversion de la condamnation») :

«1. En cas de conversion de la condamnation, la procédure prévue par la législation de l'Etat d'exécution s'applique. Lors de la conversion, l'autorité compétente :

a. sera liée par la constatation des faits dans la mesure où ceux-ci figurent explicitement ou implicitement dans le jugement prononcé dans l'Etat de condamnation ;

b. ne peut convertir une sanction privative de liberté en une sanction pécuniaire ;

c. déduira intégralement la période de privation de liberté subie par le condamné ; et

d. n'aggraver pas la situation pénale du condamné, et ne sera pas liée par la sanction minimale éventuellement prévue par la législation de l'Etat d'exécution pour la ou les infractions commises.

2. Lorsque la procédure de conversion a lieu après le transfèrement de la personne condamnée, l'Etat d'exécution gardera cette personne en détention ou prendra d'autres mesures afin d'assurer sa présence dans l'Etat d'exécution jusqu'à l'issue de cette procédure.»

L'article 3 du Protocole additionnel («Personnes condamnées frappées d'une mesure d'expulsion ou de reconduite à la frontière») dispose :

«1. Sur demande de l'Etat de condamnation, l'Etat d'exécution peut, sous réserve de l'application des dispositions de cet article, donner son accord au transfèrement d'une personne condamnée sans le consentement de cette dernière lorsque la condamnation

prononcée à l'encontre de celle-ci, ou une décision administrative prise à la suite de cette condamnation, comportent une mesure d'expulsion ou de reconduite à la frontière ou toute autre mesure en vertu de laquelle cette personne, une fois mise en liberté, ne sera plus admise à séjourner sur le territoire de l'Etat de condamnation.

(...)»

L'article 7 du Protocole additionnel («Application dans le temps») est ainsi libellé :

«Le présent Protocole sera applicable à l'exécution des condamnations prononcées soit avant soit après son entrée en vigueur.»

L'article 21 de la Convention de transfèrement contient une disposition similaire en matière d'application dans le temps.

Le rapport explicatif au Protocole additionnel rappelle en son point 30 qu'une expulsion ne peut se faire que dans le respect de l'article 1 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Protocole additionnel est entré en vigueur pour la Suède le 1<sup>er</sup> mars 2001 et pour la Hongrie le 1<sup>er</sup> septembre 2001.

## GRIEF

Le requérant allègue que son transfèrement vers la Hongrie afin qu'il purge le restant de sa condamnation dans cet Etat augmente *de facto* sa peine de détention de seize mois. Il invoque les articles 9, 11 et 14 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention.

## EN DROIT

Dans sa requête, le requérant invoquait les articles 9, 11 et 14 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 12 à celle-ci. La Cour a toutefois estimé que le grief tiré de l'aggravation *de facto* de la peine d'emprisonnement en Hongrie devait être examiné sous l'angle de l'article 5 de la Convention. De plus, elle a vérifié d'office si la requête soulevait des questions au regard des articles 6 et 7 de la Convention.

1. Le requérant se plaint d'avoir à subir en Hongrie un emprisonnement *de facto* plus long que s'il avait purgé sa peine en Suède. Ce grief doit être examiné sous l'angle de l'article 5 de la Convention, dont les dispositions pertinentes sont ainsi libellées :

«1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent ;

(...)»

Le gouvernement défendeur soutient que ce grief est manifestement mal fondé. Il déclare que la mesure privative de liberté touchant le

requérant, telle qu'exécutée en Hongrie, se fonde sur la condamnation prononcée par les tribunaux suédois et que les jugements et décisions suédois sont «réguliers» et qu'ils ont été adoptés «selon les voies légales». L'application par les autorités hongroises des règles de droit interne en matière de liberté conditionnelle concerne l'exécution de la condamnation et n'a pas d'incidence sur la légalité de la mesure privative de liberté frappant le requérant. Le Gouvernement considère qu'en l'espèce il n'a pas été fait échec au but poursuivi par l'article 5 § 1 – consistant à mettre les individus à l'abri d'une détention arbitraire – et qu'il existe un lien de causalité suffisant entre la condamnation et la mesure privative de liberté.

Le Gouvernement ajoute que les Etats signataires de la Convention de transfèrement et de son Protocole additionnel avaient conscience des différences existant entre leurs systèmes juridiques en ce qui concerne l'exécution des décisions pénales et que rien dans ces instruments n'empêche un Etat d'exécution d'appliquer, en matière de liberté conditionnelle, des règles plus strictes que celles de l'Etat de condamnation. D'ailleurs, si le transfèrement des personnes condamnées exigeait que les deux Etats concernés appliquent des dispositions de droit similaires en matière de liberté conditionnelle, les objectifs de la Convention de transfèrement et de son Protocole additionnel seraient tenus en échec et le transfèrement de personnes condamnées dans leur pays d'origine se révélerait impossible dans de nombreux cas. Selon le Gouvernement, cela ne favoriserait pas la réinsertion sociale de ces personnes, en particulier dans des cas comme celui-ci où le condamné ne serait pas autorisé à rester dans l'Etat de condamnation une fois remis en liberté.

Le requérant considère qu'il y a eu violation de l'article 5 § 1 de la Convention. Se référant à l'article 11 § 1 d) de la Convention de transfèrement, qui énonce que l'autorité compétente de l'Etat d'exécution n'aggraverait pas la situation pénale du condamné lors de la conversion de la condamnation, il soutient que la situation pénale concerne non seulement la condamnation prononcée mais aussi la nature de la peine à purger. La mise en liberté conditionnelle revêtant un caractère automatique en Suède, dès lors que les deux tiers de la condamnation ont été purgés, à moins que le condamné n'ait commis une infraction disciplinaire relativement grave, la durée de la détention effectivement purgée dans une prison suédoise ne correspondrait pas à celle purgée en Hongrie selon un régime de détention strict dans le cadre duquel il faudrait avoir purgé les quatre cinquièmes de la condamnation pour pouvoir bénéficier d'une mise en liberté conditionnelle. Qui plus est, une telle décision, prise par un juge d'application des peines, dépend du bon vouloir du directeur de la prison.

Il faudrait en outre prendre en compte les conditions dans lesquelles le requérant doit purger sa peine en Hongrie pour apprécier sa situation

pénale et le régime hongrois serait plus strict que le régime suédois. A cet égard, les conditions de détention joueraient un rôle primordial dans le succès de la réinsertion d'un condamné et, en dépit de la proximité géographique de l'intéressé avec son épouse et ses enfants, sa situation en Hongrie serait, dans son ensemble, moins favorable que celle dont il aurait bénéficié en Suède.

Enfin, la décision relative à son transfèrement en Hongrie ayant été prise par le gouvernement suédois, le prolongement de la détention résulterait d'une procédure qui n'aurait pas offert les garanties devant nécessairement s'appliquer dans les affaires susceptibles de se solder par une mesure privative de liberté.

La Cour relève que, en droit suédois, la date fixée pour la mise en liberté conditionnelle d'un détenu peut, dans certaines conditions, être reportée. Toutefois, le requérant pouvait raisonnablement espérer être libéré en Suède une fois qu'il aurait purgé les deux tiers de sa peine d'emprisonnement de dix ans, soit au bout de six ans et huit mois. Par suite de son transfèrement en Hongrie et de la décision du tribunal régional de Budapest du 17 février 2004, il ne pourra prétendre à une libération conditionnelle qu'après qu'il aura purgé les quatre cinquièmes de cette peine, c'est-à-dire au bout de huit ans. Aussi, bien qu'en droit sa condamnation n'ait pas été aggravée, dans les faits l'intéressé aura probablement à purger en Hongrie une peine d'emprisonnement dépassant d'une année et quatre mois celle qu'il aurait eu à subir en Suède.

Il convient donc de déterminer si le transfèrement du requérant en Hongrie et l'allongement *de facto* de la durée de sa détention en résultant emportent violation de l'article 5 de la Convention.

La mesure privative de liberté frappant le requérant doit être examinée sous l'angle de l'article 5 § 1 a). Nul doute que la condamnation de l'intéressé en Suède ait été prononcée par un tribunal compétent au sens de cette disposition ou que les jugements rendus soient conformes aux règles de fond et de procédure du droit suédois. Toutefois, selon la jurisprudence constante de la Cour, le terme «après» contenu dans l'article 5 § 1 a) n'implique pas un simple ordre chronologique de succession entre «condamnation» et détention : la détention doit de surcroît dépendre de la condamnation, se produire à la suite et par la suite ou en vertu de la condamnation. En bref, il doit exister un lien de causalité suffisant entre la condamnation et la mesure privative de liberté en question (voir, entre autres, *Weeks c. Royaume-Uni*, 2 mars 1987, § 42, série A n° 114).

L'obligation pour le requérant de purger sa peine se fonde sur sa condamnation en Suède. Les tribunaux hongrois ont converti la condamnation en une peine d'emprisonnement de même durée, en application du droit hongrois, sans se livrer à de nouvelles appréciations



des faits de la cause ou de la culpabilité du requérant. Par conséquent, il existe un lien de causalité suffisant entre la condamnation et la mesure privative de liberté en Hongrie.

La Cour doit cependant également s'assurer de l'absence d'arbitraire. Ainsi qu'elle en a décidé à maintes reprises, toute mesure privative de liberté jugée arbitraire est incompatible avec l'article 5 (voir, parmi d'autres, *Van Droogenbroeck c. Belgique*, 24 juin 1982, § 40, série A n° 50). A l'occasion de l'appréciation d'un éventuel arbitraire, la Cour rappelle que la Convention ne saurait s'interpréter dans le vide. Elle ne doit pas perdre de vue le caractère spécifique de traité de garantie collective des droits de l'homme que revêt la Convention et elle doit tenir compte des principes pertinents du droit international (voir, *mutatis mutandis*, *Loizidou c. Turquie* (fond), 18 décembre 1996, § 43, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI). La Convention doit, autant que faire se peut, s'interpréter de manière à se concilier avec les autres règles de droit international, dont elle fait partie intégrante (*Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97, § 55, CEDH 2001-XI). Dans le cas présent, il y a lieu, pour la Cour, en particulier de tenir compte de la Convention de transfèrement et de son Protocole additionnel.

La Convention n'oblige pas les Parties contractantes à imposer leurs normes aux Etats ou territoires tiers. Instituer l'exigence selon laquelle une condamnation à purger dans l'Etat d'exécution ne devrait pas être aggravée par rapport à celle qui aurait dû être purgée dans l'Etat de condamnation contrecarrerait, de surcroît, la tendance actuelle au renforcement de l'entraide internationale dans le domaine judiciaire, tendance reflétée dans la Convention de transfèrement et, en principe, favorable aux intéressés (*Drozd et Janousek c. France et Espagne*, 26 juin 1992, § 110, série A n° 240). Dans cette optique, et à condition que la condamnation devant être purgée n'excède pas celle prononcée au terme de la procédure pénale initiale, la faculté d'infliger une peine de détention d'une durée supérieure dans l'Etat d'exécution ne saurait, en tant que telle, entacher d'arbitraire la mesure privative de liberté.

La Cour n'exclut toutefois pas que l'imposition d'une peine de détention nettement plus longue *de facto* dans l'Etat d'exécution puisse faire surgir une question litigieuse au regard de l'article 5 et, par conséquent, engager la responsabilité de l'Etat de condamnation sur le terrain de cet article. Cela dit, l'Etat de condamnation ne pourrait alors être tenu pour responsable que des conséquences qui étaient prévisibles au moment où les décisions de transfèrement ont été prises.

Comme il est indiqué plus haut, par suite de son transfèrement en Hongrie, le requérant risque de purger huit des dix ans d'emprisonnement auxquels il a été condamné, alors qu'en Suède il aurait pu escompter ne purger que six ans et huit mois. Bien que la différence d'un an et quatre mois ne puisse certainement pas être considérée

comme négligeable, la durée de détention que l'intéressé purgera demeure comprise dans les limites de la peine prononcée. De plus, la période supplémentaire de détention que l'intéressé risque de purger en Hongrie équivaut à 20 % de la durée qu'il aurait pu s'attendre à purger en Suède. Dans ces conditions, la Cour conclut que l'allongement *de facto* de la période de détention n'est pas disproportionné au point d'emporter violation de l'article 5.

En outre, le fait que les conditions de détention puissent, ainsi que le soutient le requérant, être plus rigoureuses en Hongrie qu'en Suède ne change rien à cette conclusion. Dans cet ordre d'idées, la Cour rappelle que, par sa décision du 26 octobre 2004, elle a déclaré irrecevable pour défaut manifeste de fondement un grief similaire présenté par le requérant sur le terrain de l'article 3 de la Convention.

Eu égard à l'ensemble des circonstances de la cause, la Cour ne constate en conséquence aucune apparence de violation par l'Etat défendeur des droits du requérant au titre de l'article 5 de la Convention.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et, dès lors, il y a lieu de la rejeter en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

2. La Cour observe que la peine que le requérant aura effectivement à purger à la suite de son transfèrement en Hongrie est plus longue que celle prévue par le droit suédois. En outre, la décision finale quant au transfèrement du requérant en Hongrie a été prise par le gouvernement suédois. La Cour doit rechercher si la présente affaire soulève une question au regard de l'article 6 § 1 de la Convention. Les dispositions pertinentes de cet article sont ainsi libellées :

«Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...)»

Le Gouvernement considère que la procédure de transfèrement litigieuse n'impliquait pas une décision sur une contestation relative aux droits et obligations de caractère civil du requérant ou sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre lui. Par ailleurs, la question de la libération conditionnelle serait une matière relevant de l'exécution de la peine et n'entrerait pas dans le cadre de la condamnation prononcée par les tribunaux. Par conséquent, l'article 6 § 1 serait inapplicable en l'espèce.

Pour le cas où la Cour conclurait néanmoins à l'applicabilité de l'article 6 § 1, le Gouvernement soutient qu'il n'y a aucun motif de remettre en question le caractère équitable de la procédure pénale interne. La possibilité qu'en raison de son transfèrement le requérant soit privé de

liberté pendant une période plus longue ne compromet pas le caractère équitable de cette procédure ; il s'agit d'une question ayant trait à l'exécution de la condamnation, qui relève de la compétence des autorités hongroises. Le Gouvernement reconnaît toutefois que le requérant n'a pas pu contester devant un tribunal suédois la légalité de son transfèrement.

Le requérant estime que, en décidant son transfèrement en Hongrie, les autorités suédoises se sont livrées, de fait, à l'examen du bien-fondé d'une accusation pénale dirigée contre lui, ce qui aurait dû lui conférer le droit à être entendu par un tribunal. Selon lui, cette situation est semblable à une procédure d'extradition dans laquelle il est statué indirectement sur le bien-fondé d'accusations en matière pénale. Les autorités suédoises auraient été conscientes que le transfèrement aurait un effet défavorable sur les conditions de détention du requérant et que les juridictions hongroises procéderaient à une nouvelle appréciation de la situation pénale de l'intéressé.

La procédure ayant conduit au transfèrement du requérant n'aurait assurément pas comporté d'audience judiciaire. L'intéressé n'aurait à vrai dire nullement été entendu. Il y aurait donc eu violation de l'article 6 § 1.

Réitérant ses conclusions énoncées plus haut au titre de l'article 5 de la Convention, la Cour constate que rien ne permet de dire que la procédure pénale qui s'est déroulée en Suède et qui s'est soldée par la condamnation du requérant n'ait pas rempli les conditions prévues à l'article 6. La question litigieuse consiste à savoir si la procédure de transfèrement ultérieure, qui a rejailli sur les attentes du requérant quant à sa libération conditionnelle, a emporté violation de cet article. Pour répondre à cette question, la Cour doit d'abord rechercher si l'article 6 § 1 est applicable aux décisions incriminées relatives au transfèrement.

La Cour relève que le transfèrement du requérant vers la Hongrie était justifié en partie par le fait que la condamnation pénale dont l'intéressé fut frappé contenait un ordre d'expulsion de la Suède, ordre qui constitue une condition préalable à un transfèrement en vertu du Protocole additionnel à la Convention de transfèrement. Il ressort néanmoins de la jurisprudence constante de la Cour que l'article 6 § 1 de la Convention n'est pas applicable à une procédure d'expulsion ou d'extradition, étant donné que les décisions relatives à l'entrée, au séjour et à l'éloignement des étrangers n'impliquent de statuer ni sur des droits ou obligations de caractère civil ni sur le bien-fondé d'une accusation pénale au sens de cet article (voir, parmi d'autres, *Maaouia c. France* [GC], n° 39652/98, §§ 33-41, CEDH 2000-X, et *Sardinias Albo c. Italie* (déc.), n° 56271/00, CEDH 2004-I).

Ainsi qu'il est souligné plus haut au titre de l'article 5 de la Convention, le transfèrement du requérant est susceptible de provoquer le report de la date de la mise en liberté conditionnelle et, comme le fait remarquer le requérant, de soumettre l'intéressé à des conditions de détention plus rigoureuses. Cependant, la Convention ne garantit ni le droit à une mise

en liberté conditionnelle ni le droit de choisir le régime suivant lequel une peine de détention sera purgée. Elle n'exige pas non plus que les tribunaux adoptent des décisions de mise en liberté conditionnelle. Par ailleurs, les questions relatives à la liberté conditionnelle concernent les voies d'application d'une peine de détention. Cette constatation est étayée par plusieurs dispositions de la Convention de transfèrement et de son Protocole additionnel, d'où il ressort qu'un transfèrement s'analyse en une mesure d'exécution d'une condamnation. Selon la jurisprudence de la Cour, une procédure d'exécution d'une condamnation n'entre pas dans le champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention (voir, parmi d'autres, *Aydın c. Turquie* (déc.), n° 41954/98, 14 septembre 2000).

A cet égard, il convient par ailleurs de noter que l'allongement de la détention en raison du transfèrement du requérant n'est pas consécutive à une sanction qui aurait été prononcée à l'issue d'une nouvelle procédure pénale ou disciplinaire et que, partant, le cas d'espèce doit être distingué de l'affaire *Ezeh et Connors c. Royaume-Uni* ([GC], n°s 39665/98 et 40086/98, CEDH 2003-X).

Enfin, la Cour relève que ni la Convention de transfèrement ni son Protocole additionnel n'indiquent que la procédure de transfèrement doit remplir les conditions de l'article 6 de la Convention. Ainsi, par exemple, l'article 9 de la Convention de transfèrement dispose que l'État d'exécution peut décider de poursuivre, par une procédure judiciaire ou administrative, l'exécution de la condamnation conformément à ses propres lois. De plus, le rapport explicatif au Protocole additionnel précise que les personnes ne peuvent être expulsées que suivant les conditions prévues à l'article 1 du Protocole n° 7 à la Convention. Par contre, il ne fait aucune référence à l'article 6 de la Convention.

Dans ces conditions, la Cour conclut à l'inapplicabilité de l'article 6 aux décisions de transfèrement litigieuses.

Il s'ensuit que ce grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et que, dès lors, il y a lieu de le rejeter en application de l'article 35 § 4.

3. De plus, la Cour relève que l'infraction pour laquelle le requérant a été condamné avait été commise le 21 septembre 2000, date à laquelle le Protocole additionnel à la Convention de transfèrement n'avait pas encore été ratifié par la Suède. Elle doit vérifier si le transfèrement du requérant vers la Hongrie pose une question au regard de l'article 7 de la Convention. Cette disposition énonce :

« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été

commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées.»

Le Gouvernement soutient, en premier lieu, que cette question n'a été soulevée ni formellement ni en substance devant les autorités suédoises et que, par conséquent, les voies de recours internes n'ont pas été épuisées. De plus, l'article 7 de la Convention ne serait pas applicable en l'espèce et, en tout état de cause, il n'aurait pas été méconnu. Les décisions prises au sujet de la mise en liberté conditionnelle du requérant, ainsi que celles qui pourraient être adoptées à l'avenir par les autorités hongroises, ne constitueraient pas une «sanction» supplémentaire mais elles concerneraient l'exécution de la condamnation prononcée. Par ailleurs, l'article 7 du Protocole additionnel à la Convention de transfèrement énoncerait que le Protocole est applicable à l'exécution des condamnations prononcées soit avant soit après son entrée en vigueur.

Le requérant affirme que, lorsqu'il s'est opposé à son transfèrement, il a exprimé sa crainte d'une double incrimination, sa peine de détention risquant de se trouver aggravée à la fois dans sa durée et dans sa nature. Au cours de la procédure interne, il aurait donc soulevé la question sous l'angle de l'article 7 de la Convention. Pour apprécier la cause, la Cour devrait aller au-delà des apparences. Compte tenu des conséquences de l'ordre de transfèrement, qui seraient d'une bien plus grande portée que celles auxquelles il se serait exposé au moment où il aurait commis l'infraction, il conviendrait que son transfèrement soit qualifié de «peine» au sens de l'article 7. S'agissant de l'application dans le temps de la Convention de transfèrement et de son Protocole additionnel, il incomberait à la Cour de dire, sous l'angle de l'article 7 de la Convention, si les décisions incriminées ont contribué à l'infliction d'une peine plus forte que celle applicable au moment de l'infraction ; une telle appréciation ne serait pas subordonnée au libellé des actes de transfèrement.

La Cour estime d'abord ne pas être tenue de vérifier si le requérant a épuisé les voies de recours internes, étant donné que le grief est de toute façon irrecevable, pour les motifs indiqués ci-après.

Le passage pertinent de l'article 7 est constitué par la deuxième phrase du premier paragraphe, qui interdit que soit prononcée une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. La notion de «peine» contenue dans cette disposition possède une portée autonome. Pour faire produire à l'article 7 l'essentiel de la protection qu'il est censé offrir, la Cour doit demeurer libre d'aller au-delà des apparences et apprécier elle-même si une mesure particulière s'analyse au fond en une «peine» au sens de cette clause (voir, entre autres, *Welch c. Royaume-Uni*, 9 février 1995, § 27, série A n° 307-A, avec d'autres références).

Le requérant s'opposant à l'idée de purger le restant de sa condamnation en Hongrie, il a été procédé à son transfèrement en vertu

du Protocole additionnel à la Convention de transfèrement, dont l'article 3 § 1 permet de procéder au transfèrement de la personne condamnée sans l'accord de celle-ci. Ce Protocole est entré en vigueur à l'égard de la Suède le 1<sup>er</sup> mars 2001, tandis que l'infraction qui a valu au requérant d'être transféré pour purger sa peine avait été commise environ cinq mois plus tôt, le 21 septembre 2000. Néanmoins, et bien que le Protocole ne fût pas entré en vigueur au moment où l'infraction en question a été commise, selon les dispositions de son article 7, le Protocole était applicable à toute mesure d'exécution de la condamnation prise postérieurement à son entrée en vigueur.

Quoi qu'il en soit, revêt une importance plus grande, aux fins de l'appréciation menée par la Cour au titre de l'article 7 de la Convention, la question de savoir si le transfèrement du requérant ou, plus précisément, les conséquences de cette mesure sur la libération conditionnelle de l'intéressé, peuvent d'une manière ou d'une autre s'analyser en une «peine» au sens de la disposition précitée. La Cour réitère la conclusion à laquelle elle est parvenue ci-dessus à propos de l'article 6 de la Convention, à savoir que les questions de libération conditionnelle relèvent de l'exécution d'une condamnation. Elle souligne aussi que l'article 7 du Protocole additionnel mentionné plus haut, comme plusieurs autres dispositions de ce Protocole et de la Convention de transfèrement, traitent de l'exécution des condamnations par référence univoque aux décisions de transfèrement.

En outre, la «peine» qui a été prononcée à l'encontre du requérant, telle qu'il faut l'entendre aux fins de l'article 7 de la Convention, n'est autre que la condamnation à dix ans de détention prononcée par les tribunaux suédois. Cette peine n'excède pas la sanction maximale prévue par la disposition pertinente du code pénal et les décisions prises par les autorités suédoises et hongroises au sujet du transfèrement n'ont pas eu pour effet d'infliger une peine supplémentaire au requérant. Il y a lieu de souligner en outre que l'objectif premier du transfèrement vers son pays d'origine d'un étranger condamné est de favoriser sa réinsertion sociale.

Dans ces conditions, la Cour ne saurait conclure que le transfèrement du requérant en Hongrie revêt le caractère d'une peine ou que, pour toute autre raison, les décisions de transfèrement peuvent s'analyser en une «peine» au sens de l'article 7 de la Convention.

Il s'ensuit que ce grief est lui aussi incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et qu'il doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

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

*Déclare* la requête irrecevable pour le surplus.