



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE POTOCKA ET AUTRES c. POLOGNE

(Requête n° 33776/96)

ARRÊT

STRASBOURG

4 octobre 2001

DÉFINITIF

27/03/2002

En l'affaire Potocka et autres c. Pologne,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section),
siégeant en une chambre composée de :

MM. G. RESS, *président*,
A. PASTOR RIDRUEJO,
L. CAFLISCH,
J. MAKARCZYK,
V. BUTKEVYCH,
M. PELLONPÄÄ,

M^{me} S. BOTOCHAROVA, *juges*,
et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 28 juin et
13 septembre 2001,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 33776/96) dirigée contre la République de Pologne et dont quatre ressortissants espagnols, Pelagia-Maria Potocka, Piotr Potocki-Radziwiłł, Dorota Potocka-Radziwiłł et Anna Potocka, le deuxième ayant la nationalité polonaise, et Izabela d'Ornano, qui possède les nationalités française et polonaise (« les requérants »), avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 18 décembre 1995 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés devant la Cour par M^e C. Imbach, avocate à Strasbourg. Le gouvernement polonais (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. K. Drzewicki, du ministère des Affaires étrangères.

3. Sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention, les requérants alléguaient en particulier qu'ils n'avaient pas eu accès à un tribunal, car la Cour suprême administrative, compétente pour examiner leur cause, n'avait pas plénitude de juridiction. De plus, la compétence de cette cour était limitée aux affaires concernant des procédures administratives engagées après une certaine date.

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

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

6. Par une décision du 6 avril 2000, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable [*Note du greffe*: la décision de la Cour est disponible au greffe].

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. Roman Potocki présenta à Varsovie en 1947, au nom de son frère, Józef Potocki, une demande au titre de l'article 7 du décret du 26 octobre 1945 sur les biens immobiliers à Varsovie en vue d'obtenir pour Józef, l'ancien propriétaire, un droit de propriété temporaire sur deux terrains situés rue Krakowskie Przedmieście, à Varsovie. Il n'obtint aucune réponse.

8. Le 3 décembre 1990, le tribunal de district de Varsovie déclara que, conformément aux dispositions pertinentes du code civil polonais, le patrimoine de Józef Potocki avait été transmis par voie de succession à son épouse Pelagia-Maria Potocka pour quatre seizièmes et à chacun de ses enfants, Piotr Potocki-Radziwiłł, Anna Potocka, Dorota Potocka-Radziwiłł et Izabela d'Ornano, pour trois seizièmes.

9. Le 20 décembre 1990, le deuxième requérant sollicita auprès du gouverneur de Varsovie la restitution des deux terrains, en précisant qu'ils étaient inscrits au registre foncier de Varsovie sous les numéros 415 et 9048.

10. Le 5 août 1991, le directeur de l'office du district de Varsovie décida de clore la procédure administrative relative à la demande des requérants en date du 20 décembre 1990.

11. Le 8 septembre 1991, l'office régional de Varsovie annula cette décision et indiqua qu'il avait été établi durant la procédure que les terrains en question se trouvaient à Varsovie. En application du décret du 26 octobre 1945 sur les biens immobiliers à Varsovie, tous les biens immobiliers situés dans cette ville avaient été frappés d'expropriation. Toutefois, l'article 7 de ce même décret permettait aux anciens propriétaires de demander un droit de propriété temporaire sur leurs terrains. Les autorités compétentes pour examiner ces demandes pouvaient accorder la propriété temporaire s'il était établi que les terrains concernés n'avaient pas été destinés à l'usage public et si ce droit n'était pas incompatible avec une telle affectation. Dans le cas des requérants, la demande avait été déposée en 1947, mais était restée sans

réponse. L'autorité administrative du premier degré avait négligé ce point en traitant la demande des requérants du 20 décembre 1990. En réexaminant le dossier, elle devait rechercher en particulier si le fait d'accorder aux requérants un droit d'usage perpétuel du terrain en vertu de la loi de 1985 sur la gestion foncière et l'expropriation – dont les dispositions avaient remplacé les droits procéduraux que l'article 7 du décret de 1945 conférait aux anciens propriétaires de biens immobiliers – se heurterait à l'usage public des terrains tel que défini par les plans locaux d'aménagement du territoire à prendre en compte.

12. Le 27 décembre 1991, le directeur de l'office du district de Varsovie refusa aux requérants la restitution des terrains et l'octroi d'un droit d'usage perpétuel de ceux-ci. Il indiqua qu'il avait été établi durant la procédure qu'en 1947 le propriétaire ayant précédé les requérants avait sollicité un droit de propriété temporaire sur les terrains, qui avaient alors été inscrits au registre foncier de Varsovie sous les numéros 415 et 9048. Cette demande était restée sans réponse, mais l'autorité administrative l'avait dûment examinée lors de la procédure en cours. Il était établi que le palais édifié sur les terrains avait été détruit à 70-75 % durant la Seconde Guerre mondiale, comme l'indiquait une lettre du conservateur régional des monuments historiques du 28 novembre 1991. Le palais avait par la suite été rebâti par le ministère de la Culture. C'est donc l'Etat qui avait supporté les frais de la reconstruction. En conséquence, la restitution du bien en question aurait été injustifiée, et l'autorité administrative ne voyait aucune raison de faire droit ou à la demande de 1947 ou à celle présentée par les requérants en 1990.

13. Les requérants firent appel de cette décision, arguant qu'elle n'était pas en conformité avec la législation applicable, notamment en ce que l'autorité administrative du premier degré n'avait pas démontré au-delà de tout doute raisonnable que le palais eût effectivement été détruit au cours de la Seconde Guerre mondiale. Ils affirmaient par ailleurs que la décision ne contenait aucun motif solide montrant que la restitution du bien serait incompatible avec son usage public.

14. Le 27 février 1992, l'office du gouverneur rejeta l'appel des requérants, indiquant qu'il avait été présenté un jour après l'expiration du délai de quatorze jours fixé par le code de procédure administrative.

15. Les requérants formèrent un recours auprès de la Cour suprême administrative. Ils firent valoir que leur déclaration d'appel avait été postée le 20 janvier 1992, c'est-à-dire le dernier jour du délai, ainsi qu'en attestait un récépissé de la poste. Le fait que le cachet de la poste apposé sur l'enveloppe indiquât la date du 21 janvier 1992 était dû exclusivement à l'incompréhensible négligence des services postaux et ne pouvait être retenu contre les intéressés.

16. Le 24 juillet 1992, la Cour suprême administrative annula la décision entreprise, estimant qu'il n'était pas établi que les requérants eussent formé leur appel contre la décision du 27 décembre 1991 en dehors du délai fixé

par le code de procédure administrative. La haute juridiction s'appuyait notamment sur le récépissé de la poste présenté par les requérants, lequel montrait clairement que leur déclaration d'appel avait été postée le 20 janvier 1992.

17. Le 9 septembre 1993, l'office du gouverneur de Varsovie, après avoir examiné l'appel interjeté par les requérants le 20 janvier 1992, confirma la décision du 27 décembre 1991. Il souligna que l'autorité administrative avait établi que le bien du propriétaire ayant précédé les requérants avait été affecté à l'usage du ministère de la Culture et des Arts par les plans d'aménagement du territoire pertinents adoptés en 1947, 1983 et 1992. Cette attribution n'avait été remise en cause par aucune décision ultérieure, comme le certifiait une lettre du directeur du service de gestion foncière de l'office du district de Varsovie datée du 19 août 1993. Le gouverneur ajoutait que le palais édifié sur les terrains avait été détruit à 70-75 % durant la Seconde Guerre mondiale, ainsi qu'en attestait une lettre du conservateur régional des monuments historiques datée du 28 novembre 1991. Puis il avait été reconstruit à la fin des années 40 par le ministère de la Culture et des Arts. L'Etat ayant supporté les frais de reconstruction, il avait acquis la propriété du bien en question. De plus, à l'époque où Roman Potocki avait demandé la propriété temporaire, les bâtiments sur le terrain n'existaient plus, puisqu'ils avaient été détruits. L'autorité administrative concluait qu'à la lumière de ces considérations l'octroi aux requérants d'un droit d'usage perpétuel serait injustifié.

18. Le 12 octobre 1993, les requérants saisirent la Cour suprême administrative d'un recours contre cette décision, faisant valoir qu'elle n'était pas en conformité avec le droit matériel applicable. Ils arguaient tout d'abord que la décision violait l'article 7 du décret de 1945 en ce que les autorités administratives n'avaient pas montré assez clairement que les intentions des requérants concernant l'utilisation future du palais étaient incompatibles avec le plan local d'aménagement du territoire. Les intéressés soulignaient que les autorités avaient négligé leur argument selon lequel ils n'entendaient pas remettre en question le caractère public du palais. Ils souhaitaient simplement en réserver une petite partie à leur usage exclusif, tandis que le reste serait utilisé à des fins culturelles et récréatives et serait accessible au grand public. En conséquence, aucun problème ne se posait relativement à l'affectation du bien à un usage public, puisque celui-ci ne serait pas remis en cause. De plus, les autorités n'avaient pas précisé en quoi la restitution du bien aux requérants serait incompatible avec le maintien de son caractère public.

19. Les requérants soulignaient également que les autorités n'avaient pas montré au-delà de tout doute raisonnable que les bâtiments situés sur les terrains eussent été détruits pendant la Seconde Guerre mondiale puis ultérieurement reconstruits par l'Etat et dussent en conséquence être considérés comme étant la propriété de l'Etat. Les conclusions formulées à

cet égard étaient superficielles et non étayées par des preuves suffisantes. Les requérants relevaient en particulier que la lettre du conservateur régional des monuments historiques datée du 28 novembre 1991 ne pouvait raisonnablement être jugée crédible, car le conservateur travaillait sous le contrôle du ministère de la Culture et n'était donc pas censé agir à l'encontre des intérêts de celui-ci. Compte tenu de cette faille, les autorités auraient dû demander à un expert en techniques de construction d'établir un rapport afin de vérifier les informations contenues dans la lettre du conservateur. En conclusion, les requérants demandaient l'annulation de la décision frappée d'appel ainsi qu'un nouvel examen de l'affaire.

20. Les requérants affirmaient que les articles 7, 8, 10, 12, 35 §§ 1 et 3, 75 § 1, 77 § 1, 78 § 1 et 107 § 3 du code de procédure administrative avaient été enfreints au cours de la procédure et que ces irrégularités avaient eu une incidence sur l'issue de l'affaire.

21. A une date non précisée, la Cour suprême administrative tint une audience dans le cadre de la procédure de recours. L'avocat des requérants expliqua que leur requête du 20 décembre 1990 devait être considérée à la fois comme la réitération de la demande déposée en 1947 en vue de l'obtention d'un droit de propriété temporaire, et comme une nouvelle demande tendant à la restitution du bien concerné ainsi qu'à l'acquisition d'un droit d'usage perpétuel sur le terrain.

22. Par un arrêt du 22 juin 1995, la Cour suprême administrative rejeta le recours des requérants en ce qui concerne la demande de propriété temporaire présentée par Roman Potocki en 1947. A ce sujet, la haute juridiction rappela que conformément à l'article 14 de la loi du 31 janvier 1980 sur la Cour suprême administrative, dans sa version modifiée, elle n'était pas compétente pour traiter les recours contre des décisions administratives rendues dans des affaires pour lesquelles une procédure avait été engagée avant le 1^{er} septembre 1980. En conséquence, elle n'était pas en mesure de contrôler la légalité de ce volet de la décision administrative de deuxième degré qui se trouvait contestée, la procédure pertinente ayant été intentée en 1947.

23. Quant à la partie de la décision entreprise qui concernait la demande des requérants à l'obtention d'un droit d'usage perpétuel sur le terrain (en vertu des dispositions de la loi de 1985 sur la gestion foncière et l'expropriation), la Cour suprême administrative estima en premier lieu que les autorités en question n'avaient pas montré en quoi la restitution du bien aux requérants serait incompatible avec un usage public du terrain et du palais, et qu'elles avaient donc enfreint l'article 107 § 3 du code de procédure administrative, qui veut que dans ses décisions une autorité administrative signale les faits sur lesquels elle s'est fondée, indique les moyens de preuve qui sous-tendent ses constatations, et précise les motifs pour lesquels d'autres éléments n'ont pas été jugés dignes de foi.

La Cour suprême administrative considéra ensuite qu'en tout état de cause ces vices n'affectaient pas la légalité de la décision attaquée. Elle fit remarquer que, s'agissant de ce volet de l'affaire, il importait essentiellement de rechercher si, en vertu de la loi de 1985 sur la gestion foncière et l'expropriation, les requérants pouvaient prétendre à un droit d'usage perpétuel sur les terrains concernés, en compensation de l'expropriation effectuée en application du décret de 1945.

Par ailleurs, la haute juridiction observa qu'en vertu de l'article 82 § 2 de ladite loi un droit d'usage perpétuel du terrain ne pouvait être conféré que dans les cas où un bien immobilier était rendu à ses anciens propriétaires. Ce droit avait toutefois été limité à certaines catégories de biens immobiliers, à savoir les maisons individuelles et les petits immeubles d'appartements. Or le bien en question n'appartenait à aucune de ces deux catégories. De plus, la loi de 1985 avait fixé pour le dépôt des demandes un délai qui se trouvait avoir expiré le 31 décembre 1988. La demande des requérants en date du 20 décembre 1990 tendant à la restitution de leur ancien bien ainsi qu'à l'obtention d'un droit d'usage perpétuel de celui-ci avait été présentée hors délai. Aussi la restitution n'avait-elle pu être ordonnée. En conséquence, la Cour suprême administrative rejeta le recours des intéressés pour le surplus.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. L'expropriation des propriétés situées à Varsovie et leur statut actuel

24. Le décret du 26 octobre 1945 sur les biens immobiliers à Varsovie prévoyait l'expropriation des biens immobiliers situés dans cette ville et le transfert de la propriété à la commune.

25. En application de l'article 33 § 2 de la loi du 20 mars 1950 sur l'administration locale, la propriété des biens situés à Varsovie fut attribuée à l'Etat.

26. La loi du 10 mai 1990 sur l'autonomie locale a restauré l'autonomie au niveau local. En vertu de l'article 5 § 1, la propriété des terrains précédemment détenus par l'Etat et se trouvant dans le ressort administratif des communes à l'époque considérée a été transférée à la commune.

B. Le droit à indemnisation en vertu du décret sur les biens immobiliers à Varsovie

27. L'article 7 du décret de 1945 habilitait les anciens propriétaires à solliciter un droit de propriété temporaire sur leur terrain (*własność czasowa*). Les autorités compétentes pour examiner de telles demandes

devaient tout d'abord vérifier si les terrains concernés n'avaient pas été affectés à un usage public. Si elles estimaient que l'octroi aux anciens propriétaires de la propriété temporaire n'était pas incompatible avec un usage public, une décision pouvait être prise en faveur de ceux-ci.

28. La loi sur la gestion foncière et l'expropriation fut promulguée en 1985. En vertu de l'article 82 § 2 de cette loi, les anciens propriétaires de biens immobiliers pouvaient demander la restitution du bien ayant été frappé d'expropriation et solliciter un droit d'usage perpétuel de ce bien. Cette faculté était toutefois limitée à certaines catégories de biens, à savoir les maisons individuelles et les petits immeubles d'appartements. Par ailleurs, cette loi fixait pour le dépôt de telles demandes un délai qui se trouve avoir expiré le 31 décembre 1988.

C. Le droit d'usage perpétuel d'un terrain

29. Le droit d'usage perpétuel des terrains qui sont la propriété des municipalités est régi par le livre deuxième du code civil (*Propriété et autres droits réels, titre deuxième : droit d'usage perpétuel*). Il ressort des dispositions pertinentes que ce droit équivaut à la faculté, pour une personne physique ou morale, de faire un usage exclusif d'un terrain qui est la propriété d'une municipalité ou de l'Etat, et ce pour une durée de quatre-vingt-dix-neuf ans, moyennant un certain montant versé annuellement. La personne titulaire d'un tel droit peut édifier sur le terrain des bâtiments dont elle sera propriétaire. La décision par laquelle une municipalité accorde à une personne donnée un droit d'usage perpétuel est nécessaire et suffisante pour qu'un contrat définitif à cet effet soit conclu entre les parties. Le contrat entre la municipalité et l'usager perpétuel doit prendre la forme d'un acte notarié. Un droit d'usage perpétuel peut être vendu ou légué.

D. La procédure administrative par laquelle une décision administrative définitive peut être déclarée nulle

30. En droit polonais, aucune disposition spéciale n'a été adoptée pour permettre d'obtenir réparation des préjudices résultant d'expropriations effectuées lors des réformes agraires. Il n'y a donc aucun cadre juridique particulier pour atténuer les effets de certaines atteintes liées à la dépossession. Toutefois, les personnes dont les biens ont été expropriés, ou leurs successeurs légaux, peuvent engager une procédure administrative au titre de l'article 155 du code de procédure administrative pour demander que les décisions d'expropriation soient déclarées nulles et non avenues au motif qu'elles ont enfreint la législation fixant les critères d'expropriation qui était applicable à l'époque considérée. L'autorité administrative annule la décision litigieuse s'il est établi que celle-ci était contraire à la législation applicable au moment de l'expropriation. En dernier ressort, les décisions

administratives sont susceptibles de recours auprès de la Cour suprême administrative.

E. L'étendue du contrôle juridictionnel exercé par la Cour suprême administrative

31. En vertu de l'article 7 du code de procédure administrative, dans le cadre d'une procédure administrative les autorités compétentes prennent toute mesure nécessaire pour pouvoir établir précisément les faits, compte dûment tenu de l'intérêt public et des intérêts particuliers légitimes. L'article 8 leur fait obligation de mener la procédure de manière à renforcer la confiance que les pouvoirs publics se doivent d'inspirer aux citoyens.

32. En vertu de l'article 10 du code, les autorités administratives doivent veiller à ce que les parties à la procédure aient la possibilité d'y participer activement, de prendre position avant l'adoption de la décision sur les éléments recueillis dans l'affaire et sur d'autres pièces du dossier, et de présenter leurs observations sur leurs propres prétentions.

33. D'après l'article 75 § 1 du code, toute pièce licite pouvant servir de fondement à des constatations peut être admise comme moyen de preuve dans une procédure administrative. Les documents, témoignages, rapports et inspections d'experts en particulier peuvent ainsi être pris en compte. En vertu de l'article 78 § 1 du code, il y a lieu d'accueillir une demande d'audition de témoins si les circonstances à établir sont importantes pour la décision à rendre.

34. L'article 196 § 1 du code de procédure administrative, tel qu'applicable à l'époque considérée, disposait qu'une décision administrative pouvait faire l'objet d'un pourvoi auprès de la Cour suprême administrative. L'article 207 § 2 indiquait que cette juridiction devait annuler la décision en tout ou en partie si elle constatait que celle-ci portait atteinte au droit matériel ou que la procédure ayant abouti à cette décision était viciée de sorte que la décision était nulle, ou que les vices de procédure étaient tels qu'ils justifiaient la réouverture de la procédure.

EN DROIT

SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

35. Les requérants soutiennent qu'ils n'ont pas eu accès à un tribunal, car la Cour suprême administrative, qui était compétente pour examiner leur cause en ce qui concerne leurs demandes d'indemnisation fondées sur le

décret du 26 octobre 1945 sur les biens immobiliers à Varsovie et sur la législation ultérieure pertinente, n'avait pas plénitude de juridiction. Ils ajoutent que la compétence de la Cour suprême faisait l'objet d'une restriction temporelle. Ils allèguent la violation de l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

A. La limitation temporelle de la compétence de la Cour suprême administrative

36. Les requérants font observer que la Cour suprême administrative n'a pas pu examiner leur demande de 1947 tendant à l'obtention de la propriété temporaire parce qu'en vertu des dispositions de la loi sur la Cour suprême administrative, celle-ci était compétente uniquement pour examiner les affaires concernant des procédures administratives ayant commencé après sa mise en activité, c'est-à-dire après le 1^{er} septembre 1980. En conséquence, la demande présentée par Roman Potocki en 1947 n'a pas été examinée du tout parce que la Cour suprême n'était pas compétente *ratione temporis*.

37. Le Gouvernement affirme à cet égard que, selon l'article 14 de la loi du 31 janvier 1980 sur la Cour suprême administrative, aucun recours devant cette juridiction n'est ouvert contre les décisions administratives prises avant le 1^{er} septembre 1980 ou rendues après cette date dans le cadre d'une procédure ayant débuté avant le 1^{er} septembre 1980. Le recours des intéressés contre la décision administrative de deuxième degré du 9 septembre 1993 a donc dû être rejeté.

38. Le Gouvernement explique que la *ratio legis* de l'article 14 de la loi était manifestement d'éviter le contrôle juridictionnel d'actes et de faits survenus avant la création de la Cour suprême administrative. Une telle restriction ne saurait être considérée en elle-même comme incompatible avec le principe de la prééminence du droit ; du reste, elle est souvent appliquée non seulement dans la pratique législative des Etats démocratiques, mais également devant les organes des systèmes internationaux de protection des droits de l'homme.

39. La Cour relève d'emblée que la Pologne a reconnu la compétence de la Commission européenne des Droits de l'Homme à être saisie de requêtes individuelles émanant de « toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation des droits reconnus dans [la] Convention en raison de tout acte, de toute décision et de tout fait intervenant après le 30 avril 1993 ». Selon l'article 6 du Protocole n° 11 à la Convention, cette limitation détermine également la juridiction de la Cour.

40. La Cour observe que la législation pertinente en l'espèce, à savoir la loi sur la Cour suprême administrative, est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1980. Cette loi indiquait sans équivoque qu'aucun recours juridictionnel n'était ouvert dans les affaires où une procédure administrative avait été engagée avant cette date. Dans l'affaire des requérants, l'arrêt définitif de la Cour suprême administrative a été rendu le 22 juin 1995. Par cet arrêt, la Cour suprême a rejeté le recours des intéressés contre la décision du 9 septembre 1993 dans la mesure où il pouvait être considéré comme une répétition de la demande présentée en 1947. La haute juridiction a fait remarquer que l'article 14 de la loi de 1980 excluait expressément la possibilité d'examiner les recours contre toute décision administrative rendue dans une procédure ayant débuté avant le 1^{er} septembre 1980.

41. La Cour observe que la loi en question a été promulguée avant la date à laquelle sa propre compétence pour examiner les requêtes individuelles contre la Pologne est devenue effective. En conséquence, même à supposer que l'impossibilité de former un recours juridictionnel concernant la procédure par laquelle les requérants ont en vain cherché à obtenir un droit à indemnisation (fondé sur l'article 7 du décret de 1945 sur les biens immobiliers à Varsovie) puisse en effet poser un problème sur le terrain de l'article 6 de la Convention, les requérants seraient devenus victimes de cette situation le 1^{er} septembre 1980, date à laquelle les dispositions pertinentes de la loi sur la Cour suprême administrative sont entrées en vigueur.

42. En conséquence, la Cour estime que c'est la législation en vigueur à cette époque qui a privé les requérants de leur droit d'accès à un tribunal. La décision ultérieure de la Cour suprême administrative n'a fait que mettre en évidence l'impossibilité susmentionnée (*Kefalas et autres c. Grèce*, arrêt du 8 juin 1995, série A n° 318-A, pp. 19-20, § 45). Ainsi, compte tenu des conditions posées dans la déclaration polonaise reconnaissant le droit de recours individuel, cette partie de la requête échappe à la compétence *ratione temporis* de la Cour.

B. L'étendue de la compétence de la Cour suprême administrative

43. Les requérants se plaignent de ne pas avoir eu accès à un tribunal comme le requiert l'article 6 de la Convention. Ils affirment que la Cour suprême administrative n'avait pas pleine juridiction relativement à la partie de la procédure qui concernait leur demande de 1990. En effet, d'après le droit polonais, la haute juridiction pouvait uniquement examiner la légalité de la décision entreprise et ne pouvait donc se pencher sur d'autres aspects tels que les questions de fait et d'opportunité.

44. Les requérants soulignent que les autorités administratives se devaient de rechercher si une utilisation à des fins privées du bien en

question, dans l'hypothèse d'une restitution, serait compatible avec l'affectation du terrain telle que définie par le plan d'aménagement du territoire. Or elles n'en ont rien fait. Les requérants s'appuient à cet égard sur la conclusion de l'arrêt de la Cour suprême administrative confirmant que les autorités n'avaient pas établi si la restitution du bien aux intéressés serait incompatible avec l'usage public du palais. Ils se fondent également sur le constat de la haute juridiction selon lequel les autorités, en méconnaissance de l'article 107 § 3 du code de procédure administrative, ont manqué à leur obligation d'analyser les faits de la cause à la lumière de la législation applicable, et se sont contentées d'affirmer de manière superficielle que les prétentions des requérants étaient dénuées de fondement. De l'avis des requérants, cette constatation de la Cour suprême a mis en lumière la question qui est au cœur de l'affaire, à savoir le fait qu'en refusant d'accéder à leur demande, les autorités administratives compétentes ont interprété la législation applicable de manière arbitraire et au détriment des intéressés.

45. Les requérants ajoutent que dans son arrêt du 22 juin 1995 la Cour suprême administrative a admis des décisions administratives erronées, et ce pour des raisons purement techniques. Leur demande présentée en 1990 n'a pas été examinée en détail, un examen approfondi n'étant pas possible d'après la loi définissant l'étendue de la compétence de la Cour suprême administrative. En conséquence, des décisions injustes des autorités administratives ont continué à être appliquées.

46. Par ailleurs, les requérants allèguent que la juridiction administrative n'était pas en mesure de procéder à un examen complet de leur recours contre la décision du 9 septembre 1993. Ils attirent l'attention de la Cour sur le fait que le Gouvernement a exprimé l'avis que, pour certaines questions d'ordre public, les limitations au contrôle juridictionnel des décisions administratives doivent être tenues pour légitimes. Les requérants ne souscrivent pas à cette thèse.

47. Le Gouvernement estime tout d'abord que la Cour suprême administrative a satisfait à toutes les exigences d'un « tribunal » au sens de l'article 6 de la Convention. Il affirme qu'en l'espèce l'étendue du contrôle juridictionnel – qui se limitait en vertu de la législation interne applicable à vérifier que l'autorité administrative n'avait pas agi de manière illégale, déraisonnable ou inéquitable – était suffisante aux fins de l'article 6 de la Convention. La Cour suprême administrative était compétente pour rechercher s'il y avait eu violation du droit matériel dans la procédure ayant abouti aux décisions litigieuses et, ce faisant, elle devait également examiner au fond la cause des requérants.

48. Le Gouvernement affirme que le grief des intéressés doit être examiné compte dûment tenu de la nature de leurs prétentions. Il renvoie aux circonstances factuelles de l'affaire *Zumtobel c. Autriche* (arrêt du 21 septembre 1993, série A n° 268-A) et souligne que le grief des requérants

est similaire à celui présenté dans cette ancienne affaire, où la Cour a examiné l'applicabilité de l'article 6 aux décisions administratives. Le Gouvernement souligne que dans certains domaines il est des considérations légitimes d'ordre public qui donnent à penser que les décisions administratives définitives sur le fond devraient être prises par le pouvoir exécutif et non par un organe judiciaire, malgré l'impact que pareilles décisions peuvent avoir sur les droits et obligations de caractère civil d'un individu. Il estime que la position adoptée par la Cour dans l'arrêt *Zumtobel* permet de conclure que certaines restrictions à l'exigence voulant que les tribunaux administratifs aient pleine juridiction sont acceptables dans les affaires où des considérations d'ordre public entrent en jeu.

49. Le Gouvernement renvoie par ailleurs à la jurisprudence des organes de la Convention qui n'ont constaté aucune violation de l'article 6 dans une affaire où le seul recours juridictionnel qui s'offrait aux requérants pour dénoncer une atteinte alléguée à leurs droits patrimoniaux était un recours auprès de la *High Court* anglaise, ce qui ne supposait pas un droit à voir réexaminer toutes les questions de droit et de fait (*Kaplan c. Royaume-Uni*, n° 7598/76, rapport de la Commission du 17 juillet 1980, Décisions et rapports 21, p. 5). Il a également été indiqué dans le cadre de cette affaire que le rôle de l'article 6 n'était pas de garantir l'accès à un tribunal qui pourrait substituer son propre avis à celui des autorités administratives sur des questions d'opportunité, si ce tribunal ne refusait pas d'examiner tout point soulevé par le requérant.

50. Le Gouvernement souligne qu'une interprétation de l'article 6 § 1 selon laquelle cette disposition prévoirait un droit à un recours complet sur le fond de toute décision administrative affectant des droits de caractère privé aboutirait à un résultat incompatible avec la position juridique existante et suivie de longue date dans la plupart des Etats contractants quant au contrôle juridictionnel de telles décisions.

51. En conséquence, le Gouvernement considère qu'il n'y a pas eu violation du droit d'accès à un tribunal dans le chef des requérants.

52. La Cour rappelle que dans l'arrêt *Zumtobel* précité, elle a estimé que la Cour administrative autrichienne avait satisfait aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention pour des questions qui ne relevaient pas exclusivement du pouvoir discrétionnaire de l'administration, et qu'elle avait examiné les moyens au fond, point par point, sans jamais se voir contrainte de décliner sa compétence pour y répondre ou pour rechercher certains faits (*Zumtobel*, précité, pp. 13-14, §§ 31-32).

53. Cette position a été confirmée par l'arrêt *Bryan c. Royaume-Uni* du 22 novembre 1995 (série A n° 335-A, p. 17, §§ 44-45). Dans cette affaire, la Cour n'a constaté aucune violation de l'article 6 § 1 de la Convention, bien que l'appel à la *High Court* interjeté par M. Bryan contre une mise en demeure, se limitant à des « points de droit », ne pût porter sur tous les aspects de la décision administrative litigieuse. En particulier, les griefs

soumis initialement à l'inspecteur n'avaient pas fait l'objet d'un réexamen proprement dit ; la *High Court* ne pouvait substituer sa propre décision sur le fond à celle de l'autorité administrative du premier degré, et sa compétence pour connaître des faits était restreinte. La Cour a estimé que pour rechercher si le contrôle offert était suffisant, il était nécessaire de considérer, notamment, l'objet de la décision attaquée, la méthode suivie pour parvenir à cette décision et la teneur du litige, y compris les moyens d'appel.

54. Il appartient à présent à la Cour de rechercher si en l'espèce la Cour suprême administrative a satisfait aux exigences de l'article 6 § 1 en ce qui concerne l'étendue de sa compétence. La Cour doit se borner autant que possible à examiner la question soulevée par la requête dont elle est saisie. En conséquence, il lui faut se limiter à déterminer si, dans les circonstances de l'espèce, l'étendue de la compétence de la Cour suprême administrative telle qu'exercée par cette juridiction lors de son contrôle sur les décisions administratives litigieuses a satisfait aux exigences de l'article 6 § 1.

55. Il est vrai que le champ de compétence de la Cour suprême administrative défini par le code de procédure administrative dans sa version applicable à l'époque considérée était circonscrit par l'article 196 § 1 au contrôle de la légalité des décisions administratives litigieuses. Toutefois, cet examen ne se bornait pas à rechercher si la décision contestée était compatible avec le droit matériel. La haute juridiction avait également le pouvoir d'annuler une décision en tout ou en partie s'il était établi que les exigences procédurales d'équité n'avaient pas été respectées dans la procédure ayant abouti à son adoption.

56. En l'espèce, la Cour suprême a tout d'abord vérifié si, en statuant sur la demande des requérants déposée en 1990, l'administration avait rempli ses obligations procédurales fixées par l'article 107 § 3 du code de procédure administrative. Ces obligations consistaient notamment à indiquer dans sa décision les faits sur lesquels elle s'était fondée et les éléments de preuve qui sous-tendaient ses conclusions. La haute juridiction a constaté que l'administration avait manqué à ces obligations en négligeant de motiver de manière adéquate sa conclusion selon laquelle la restitution du bien aux requérants et l'octroi à ces derniers d'un droit d'usage perpétuel de ce bien ne seraient pas compatibles avec le maintien du caractère public de celui-ci. De l'avis de la Cour, ce raisonnement suivi par la Cour suprême administrative montre qu'en réalité elle a examiné l'affaire sur le plan de l'opportunité, alors que selon les requérants son examen s'est limité strictement à des points de droit.

Par ailleurs, il convient de noter que la Cour suprême administrative a également indiqué dans son arrêt que les décisions attaquées étaient en tout état de cause régulières, même si l'examen de la demande des requérants tendant à la restitution du bien avait été superficiel et avait donc manqué aux obligations procédurales fixées par le code de procédure administrative.

La Cour suprême a observé à cet égard que la demande des requérants déposée en 1990 n'était conforme ni aux exigences formelles ni aux exigences matérielles du droit interne. Il en était ainsi tout d'abord parce que cette demande avait été présentée après expiration du délai imparti par la loi. Ensuite, le droit à indemnisation que les requérants ont cherché à obtenir ne pouvait en toute hypothèse pas être accordé, le bien en question n'appartenant pas à la catégorie pour laquelle pareil droit était garanti par la loi applicable, à savoir la loi de 1985 sur la gestion foncière et l'expropriation. En conséquence, la Cour suprême a décidé qu'il n'y avait aucun motif d'annulation des décisions litigieuses car, en dernière analyse, la demande des requérants avait été rejetée de manière régulière.

57. En ce qui concerne le pouvoir de la Cour suprême administrative de se pencher sur les points de fait, la Cour observe que le raisonnement approfondi exposé dans l'arrêt de la haute juridiction montre que celle-ci a examiné tous les moyens des requérants au fond, point par point, sans jamais se voir contrainte de décliner sa compétence pour y répondre ou pour rechercher les faits pertinents. La Cour relève de plus que la Cour suprême administrative a procédé de la sorte alors qu'elle aurait pu borner son analyse à constater qu'eu égard aux déficiences formelles et matérielles de la demande de 1990, il y avait lieu de confirmer les décisions litigieuses.

58. En bref, la Cour note que la Cour suprême administrative a tout d'abord tenu compte de la question de l'opportunité dans cette affaire et a critiqué l'administration, sur le plan de l'équité de la procédure, pour son manquement à se livrer à un examen approfondi des arguments présentés par les requérants à l'appui de leur demande d'un droit d'usage perpétuel du bien en question. Cette juridiction a aussi contrôlé la légalité des décisions contestées et les a jugées régulières, compte tenu du fait que la demande de 1990 ne remplissait ni les critères formels ni les critères matériels énoncés par les lois applicables. Elle a rendu un arrêt soigneusement motivé, et les arguments des requérants qui étaient importants pour l'issue de l'affaire ont fait l'objet d'un examen approfondi.

59. Compte tenu des éléments qui précèdent, la Cour estime que le contrôle effectué par la Cour suprême administrative était d'une étendue suffisante pour satisfaire aux exigences de l'article 6 § 1. En conséquence, il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

1. *Dit* que la requête échappe à la compétence *ratione temporis* de la Cour en ce qui concerne le grief des requérants selon lequel ils n'ont pas eu un accès effectif à un tribunal relativement à une procédure engagée par eux en 1947 ;

2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en ce qui concerne le grief des requérants selon lequel ils n'ont pas eu un accès effectif à un tribunal relativement à la procédure engagée par eux en 1990.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 4 octobre 2001, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER
Greffier

Georg RESS
Président