



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE WOŚ c. POLOGNE

(Requête n° 22860/02)

ARRÊT

STRASBOURG

8 juin 2006

DÉFINITIF

08/09/2006

En l'affaire Woś c. Pologne,

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

Nicolas Bratza, *président*,

Josep Casadevall,

Giovanni Bonello,

Kristaq Traja,

Stanislav Pavlovschi,

Lech Garlicki,

Ljiljana Mijović, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 16 mai 2006,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 22860/02) dirigée contre la République de Pologne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Bronisław Woś (« le requérant »), a saisi la Cour le 23 mai 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 gouvernement polonais (« le Gouvernement ») a été représenté par ses agents, d'abord M. K. Drzewicki puis M. J. Wołasiwicz, tous deux du ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant alléguait la violation de son droit d'accès à un tribunal, tel que garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, quant aux demandes qu'il avait présentées à la Fondation pour la réconciliation germano-polonaise.

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.

5. Le 1^{er} novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la quatrième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

6. Par une décision du 1^{er} mars 2005, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable.

7. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites complémentaires (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Le requérant est né en 1928 et réside à Cielcza (Pologne).

A. Contexte historique

9. Les caractéristiques de la situation internationale qui prévalait à la fin de la Seconde Guerre mondiale empêchèrent la République de Pologne de faire valoir toute revendication liée à la persécution de ses citoyens par l'Allemagne nazie, qui les avait notamment soumis au travail forcé.

10. Dans l'immédiat après-guerre, la Pologne ne signa aucun accord spécifique avec l'Allemagne au sujet des réparations. Elle s'appuya sur l'accord de Potsdam du 1^{er} août 1945, conclu par les gouvernements des États-Unis d'Amérique, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et de l'Union des républiques socialistes soviétiques.

11. Le 27 février 1953, l'accord de Londres sur les dettes extérieures allemandes fut conclu par les États-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, la France et l'Union soviétique. Cet accord différait jusqu'au règlement définitif du problème des réparations l'examen des créances, issues de la Seconde Guerre mondiale, à l'encontre du *Reich* ou de ses instances, des pays qui avaient été en guerre avec l'Allemagne ou avaient été occupés par elle, ainsi que des ressortissants de ces pays.

12. Le 23 août 1953, au lendemain d'une déclaration similaire du gouvernement de l'Union soviétique, le gouvernement polonais déclara renoncer à compter du 1^{er} janvier 1954 à toute créance due par l'Allemagne au titre des réparations de guerre. Dans une déclaration du 27 septembre 1969 faite aux Nations unies, le gouvernement polonais précisa que la renonciation de 1953 ne s'appliquait pas aux demandes individuelles découlant d'actes illégaux.

13. Ce n'est qu'après la conclusion du Traité du 12 septembre 1990 portant règlement définitif concernant l'Allemagne (le traité « Deux plus Quatre ») et la signature en 1990¹ et 1991² de deux traités entre la République fédérale d'Allemagne et la République de Pologne que la question des personnes persécutées par le régime nazi fut prise en considération dans l'accord bilatéral du 16 octobre 1991 (paragraphe 28 ci-dessous).

1. Traité du 14 novembre 1990 confirmant la frontière entre la République fédérale d'Allemagne et la République de Pologne.

2. Traité de bon voisinage et de collaboration amicale du 17 juin 1991.

B. Les circonstances de l'espèce

14. Le requérant fut soumis au travail forcé pendant la Seconde Guerre mondiale sur le territoire de la Pologne occupée. En février et mars 1941, il travailla dans une ferme allemande près de Cielcza. Par la suite, d'avril 1941 à avril/mai 1944, il travailla comme ouvrier forestier à Cielcza. Enfin, il fut déplacé dans une région située à 200 kilomètres de son lieu de résidence habituel, où il dut renforcer des ouvrages défensifs allemands de mai/juin 1944 au 26 janvier 1945. Le requérant atteignit l'âge de seize ans en février 1944.

1. La procédure concernant le premier régime d'indemnisation

15. Le 20 octobre 1993, le requérant s'adressa à la Fondation pour la réconciliation germano-polonaise (*Fundacja Polsko-Niemieckie Pojednanie* – ci-après « la Fondation »), en vue d'obtenir, pour le travail forcé auquel il avait été soumis, une indemnité issue des fonds versés par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne en application de l'accord du 16 octobre 1991 (paragraphe 28-29 ci-dessous). Le 2 février 1994, la commission de vérification de la Fondation (*Komisja Weryfikacyjna*), sur la base d'un document émanant de l'organisme de sécurité sociale, établit que le requérant avait accompli un travail forcé de février 1941 à janvier 1945, et lui accorda 1 050 zlotys polonais (PLN) à titre d'indemnisation. Cette somme fut octroyée dans le cadre des « versements primaires » (*wypłaty podstawowe*). La question de la déportation ne semble pas avoir été prise en compte dans la décision. Le requérant contesta cette décision, mais fut ultérieurement débouté par la commission d'appel (*Odwoławcza Komisja Weryfikacyjna*). La commission d'appel estima que le montant de l'indemnité accordée au requérant avait été calculé correctement.

16. En 1999, à une date non précisée, le conseil d'administration de la Fondation (*Zarząd Fundacji*) adopta la résolution n° 29/99, selon laquelle ne pouvaient être indemnisés que les travailleurs forcés ayant été déportés. La résolution précisait cependant que cette condition ne s'appliquait pas aux demandeurs soumis au travail forcé avant l'âge de seize ans (paragraphe 35 ci-dessous).

17. Le 2 mars 2000, à la suite de l'adoption de la résolution n° 29/99, la commission de vérification de la Fondation accorda au requérant une indemnité complémentaire, d'un montant de 365 PLN, au titre du travail forcé qu'il avait effectué avant l'âge de seize ans (avril 1941-février 1944). La période de travail forcé comprise entre mars 1944 et janvier 1945 ne fut pas prise en considération car le requérant ne remplissait pas la condition de déportation énoncée dans la résolution n° 29/99. Quant au travail forcé accompli en février et mars 1941, il ne fut pas comptabilisé, faute de preuves suffisantes.

18. Le 12 mars 2000, le requérant, qui contestait le montant de l'indemnité accordée, attaqua cette décision devant la commission d'appel. Apparemment, il se plaignit que la commission de vérification n'eût pas pris en compte sa période de travail forcé comprise entre mai/juin 1944 et le 26 janvier 1945, durant laquelle il avait connu des conditions particulièrement difficiles du fait de son déplacement. N'ayant reçu aucune réponse à son recours, le requérant s'adressa de nouveau à la Fondation le 31 octobre 2000 et le 3 janvier 2001.

19. Entre-temps, le requérant s'était plaint auprès du médiateur de l'inactivité de la Fondation. Le 4 avril 2001, le médiateur informa le requérant qu'il n'était malheureusement pas en mesure de mettre en question la légalité des résolutions adoptées par la Fondation pour la réconciliation germano-polonaise ou par toute autre fondation. La Fondation pour la réconciliation germano-polonaise avait été créée en application de la loi du 6 avril 1984 relative aux fondations. En l'espèce, la Fondation était placée sous l'autorité du ministre du Trésor. Cependant, le médiateur ne pouvait s'immiscer dans les activités de la Fondation tant qu'elles étaient conformes à ses statuts et à d'autres dispositions juridiques. Le médiateur se référa aussi à la décision de la Cour suprême du 31 mars 1998, dans laquelle celle-ci refusait de reconnaître que la Fondation pour la réconciliation germano-polonaise exerçait des fonctions d'administration publique (paragraphe 41-42 ci-dessous).

20. Par une lettre du 24 avril 2001, le président de la commission d'appel de la Fondation informa le requérant qu'en vertu de la réglementation interne de la Fondation en vigueur à la période considérée (la résolution n° 29/99), seuls les travailleurs forcés déportés dans le *III^e Reich* ou dans une région occupée par le *Reich* allemand (à l'exception du territoire de la Pologne occupée) étaient indemnisables. Enfin, le requérant fut avisé que cette décision de la commission d'appel n'était pas susceptible d'autres recours.

21. Néanmoins, à une date ultérieure non précisée, le requérant contesta devant la Cour administrative suprême (*Naczelny Sąd Administracyjny*) la décision rendue par la commission d'appel le 24 avril 2001. Il semble que dans son recours l'intéressé mît aussi en cause la résolution n° 29/99.

22. Le 14 décembre 2001, la Cour administrative suprême rejeta ce recours, le jugeant irrecevable en droit. Elle s'appuya sur la décision n° OPS 3/01 qu'elle avait adoptée le 3 décembre 2001 (paragraphe 45 ci-dessous).

23. Par une lettre du 23 septembre 2002, le ministre du Trésor informa le requérant que, pour qu'un travailleur forcé soit indemnisable, il devait remplir la condition de déportation précisée dans la résolution n° 29/99 du conseil d'administration de la Fondation.

2. *La procédure concernant le second régime d'indemnisation*

24. Le 21 novembre 2000, le requérant demanda à la Fondation à être indemnisé dans le cadre du régime destiné aux travailleurs forcés ou réduits en esclavage (le second régime d'indemnisation), instauré en vertu de la déclaration commune du 17 juillet 2000, de la loi allemande du 2 août 2000 portant création de la Fondation « Mémoire, responsabilité et avenir » (« la loi allemande sur la Fondation »), et de l'accord conclu ultérieurement, le 16 février 2001, entre la Fondation « Mémoire, responsabilité et avenir » et la Fondation pour la réconciliation germano-polonaise (paragraphe 37 ci-dessous). Le 17 avril 2001, la commission de vérification de la Fondation rejeta cette demande au motif que le requérant ne remplissait pas la condition de déportation énoncée à l'article 11 § 1.2 de la loi allemande sur la Fondation. Apparemment, le requérant ne contesta pas cette décision. Les plaintes adressées ultérieurement au ministre du Trésor par le requérant furent toutes rejetées.

3. *Les faits soumis après la décision sur la recevabilité*

25. Dans une lettre du 28 juin 2005, le conseil d'administration de la Fondation, invoquant la décision sur la recevabilité rendue en l'espèce dans la présente affaire, informa le requérant que sa résolution n° 29/99 du 18 août 1999 concernant l'interprétation du terme « déportation » n'avait jamais restreint ou violé ses droits à percevoir une prestation, pour les raisons suivantes :

a) le requérant ne remplissait pas la condition de déportation précisée dans la résolution n° 27/92 du 17 août 1992, laquelle définit le terme déportation comme « la déportation d'une personne en dehors de son lieu de résidence permanent sur le territoire du *III^e Reich* aux fins de l'accomplissement d'un travail au profit de celui-ci » ;

b) l'octroi d'une indemnité dans le cadre des versements primaires pour la période allant de février 1941 à janvier 1945 n'était pas conforme à la réglementation de la Fondation, à savoir la résolution n° 27/92 ;

c) ainsi, le requérant n'aurait dû être indemnisé que pour la période allant jusqu'à février 1944, c'est-à-dire jusqu'à son seizième anniversaire, puisqu'il n'avait jamais rempli la condition de déportation telle que précisée dans la résolution n° 27/92 ;

d) l'erreur de la Fondation commise quant aux versements primaires avait été rectifiée dans le cadre des versements supplémentaires, et l'on ne pouvait donc dire que les droits du requérant avaient été restreints ou violés.

26. Le requérant fut en outre informé que, puisqu'il avait résidé et accompli un travail forcé dans la région de Wielkopolska, laquelle, sous le nom de Warthegau, avait été annexée par le *III^e Reich* en octobre 1939, l'obligation pour le requérant d'accomplir un travail forcé dans sa région de résidence (son premier lieu de travail était situé à 10 kilomètres de son lieu

de résidence et le second (la forêt de Cielcza) se confondait avec son lieu de résidence habituel) ne pouvait être assimilée à une « déportation » aux fins de l'accomplissement d'un travail forcé. De même, l'obligation de renforcer les défenses allemandes sur les territoires polonais annexés par le *III^e Reich* n'était pas considérée comme une « déportation » au sens de la résolution n° 27/92. Enfin, le requérant fut informé que, dans des cas tels que le sien, lorsque la Fondation avait commis une erreur en faveur d'un demandeur, les conséquences de cette erreur étaient supportées par la Fondation, qui n'avait jamais réclamé le remboursement de trop-perçus.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES ET INTERNATIONAUX PERTINENTS

A. Dispositions constitutionnelles

27. L'article 9 de la Constitution (adoptée par l'Assemblée nationale le 2 avril 1997 et entrée en vigueur le 17 octobre 1997) dispose :

« La République de Pologne respecte les dispositions du droit international qui sont pour elle contraignantes. »

L'article 45 § 1 de la Constitution se lit ainsi :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée équitablement et publiquement, sans délai injustifié, par un tribunal compétent, impartial et indépendant. »

Le titre III de la Constitution, intitulé « Les sources du droit », porte sur les rapports entre le droit interne et les traités internationaux.

Aux termes de l'article 87 § 1,

« La Constitution, les lois, les traités internationaux ratifiés et les règlements sont les sources de droit d'application générale en République de Pologne. »

L'article 91, en ses passages pertinents, énonce :

« 1. Dès sa publication au Journal des lois de la République de Pologne [*Dziennik Ustaw*], un traité international ratifié fait partie intégrante de l'ordre juridique national et est directement applicable, à moins que son application soit subordonnée à l'adoption d'une loi.

2. Un traité international ratifié en vertu d'une loi d'autorisation prime toute loi dont les dispositions sont incompatibles avec les siennes. »

Le titre VIII de la Constitution rassemble des dispositions relatives au pouvoir judiciaire.

L'article 175 § 1 de la Constitution énonce :

« L'administration de la justice dans la République de Pologne est mise en œuvre par la Cour suprême, les juridictions ordinaires, les juridictions administratives et les juridictions militaires. »

Aux termes de l'article 177 de la Constitution :

« Les juridictions ordinaires assurent l'administration de la justice dans tous les domaines, excepté ceux que la loi réserve à d'autres juridictions. »

L'article 184, en ses passages pertinents, se lit ainsi :

« La Cour administrative suprême et les autres juridictions administratives exerce un contrôle, dans les limites fixées par la loi, sur l'accomplissement des fonctions publiques. »

B. L'accord du 16 octobre 1991 et la création de la Fondation pour la réconciliation germano-polonaise (premier régime d'indemnisation)

28. Le 16 octobre 1991, les gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et de la République de Pologne conclurent un accord, sur la base duquel le gouvernement allemand se déclara prêt, pour des raisons humanitaires, à verser 500 millions de marks allemands (DEM) au profit de la Fondation pour la réconciliation germano-polonaise. Cet accord prévoyait que le gouvernement polonais créerait la Fondation en vue d'apporter une aide financière aux victimes des persécutions nazies ayant subi des préjudices particulièrement graves. La Fondation devait définir les critères présidant à l'octroi des indemnités, eu égard à la gravité des effets dommageables sur la santé des victimes et à leurs difficultés financières. Le gouvernement polonais déclara qu'il ne donnerait pas suite aux demandes individuelles formées à l'encontre de l'Allemagne par des citoyens polonais victimes des persécutions nazies. Les deux gouvernements précisèrent que leur accord ne devait pas conduire à une restriction des droits des citoyens de l'un ou de l'autre pays.

29. Ultérieurement, le 27 novembre 1991, le ministre – secrétaire du Conseil des ministres (*Minister – Szef Urzędu Rady Ministrów*), fit en sa qualité de fondateur¹ une déclaration devant un notaire d'Etat au sujet de la création de la Fondation. Il déclara qu'à l'initiative du gouvernement de la République de Pologne et au nom du Trésor il créait la Fondation pour la réconciliation germano-polonaise, dont le but était d'apporter une aide aux victimes des persécutions nazies et de mener d'autres activités en faveur de ces personnes. Le ministre déclara aussi que le capital de la Fondation s'élevait à 500 millions de DEM, somme versée par le gouvernement allemand au gouvernement polonais.

30. La Fondation pour la réconciliation germano-polonaise fut créée conformément à la loi du 6 avril 1984 relative aux fondations, qui régit les activités des fondations en Pologne. Cette loi dispose que des personnes

1. A une date ultérieure non précisée, cette fonction de fondateur fut reprise par le ministre du Trésor.

physiques ou morales peuvent créer une fondation pour réaliser des objectifs d'utilité sociale ou économique correspondant aux intérêts fondamentaux de la République de Pologne. En principe, la supervision des activités d'une fondation est assurée par le gouverneur régional (*Wojewoda*) ou le ministre compétent. Ces autorités de tutelle peuvent saisir la justice en vue de faire déterminer si les activités de la fondation sont conformes à son objectif, à ses statuts et à la législation ordinaire (article 12 de la loi relative aux fondations). Le ministre compétent ou le gouverneur régional peut aussi demander aux tribunaux d'annuler une résolution adoptée par la fondation qui est manifestement incompatible avec son objectif, ses statuts ou la législation ordinaire (article 13).

31. Les statuts de la Fondation pour la réconciliation germano-polonaise, une fois rédigés, furent enregistrés auprès du tribunal de district de Varsovie le 24 février 1992, date à laquelle la Fondation entama ses activités. Le fondateur pouvait modifier les statuts et décider de la mise en liquidation de la Fondation. Selon l'article 6 des statuts, l'objectif premier de la Fondation était d'apporter une aide financière directe aux victimes des persécutions nazies dont la santé avait été gravement altérée et qui connaissaient des difficultés financières à cause de ces persécutions. La fonction d'autorité de tutelle à l'égard de la Fondation fut confiée au ministre du Travail et de la Politique sociale (*Minister Pracy i Polityki Socjalnej*).

32. Parmi les organes de la Fondation figuraient le conseil de surveillance (*Rada Nadzorcza*), composé de vingt et un membres, et le conseil d'administration (*Zarząd*), composé de neuf membres. Ces personnes étaient nommées et destituées par le fondateur, c'est-à-dire le ministre – secrétaire du Conseil des ministres, qui avait pleins pouvoirs en la matière. Les deux autres organes de la Fondation étaient la commission de vérification (*Komisja Weryfikacyjna*), dont les membres étaient nommés par le conseil d'administration, et la commission d'appel (*Odwoławcza Komisja Weryfikacyjna*), dont les membres étaient nommés par le conseil de surveillance.

33. La Fondation devait examiner les aspects de fond et de forme des demandes d'aide financière sur la base de ses statuts et des dispositions élaborées par le conseil d'administration et adoptées par le conseil de surveillance. Il incombait à la commission de vérification de décider si une aide financière devait être accordée aux victimes. Les décisions de la commission de vérification pouvaient être contestées devant la commission d'appel. Les décisions de cette dernière étaient définitives.

34. L'aide financière accordée par la Fondation, qui était issue du fonds alimenté par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne en 1992-1993, était versée en deux tranches : un versement primaire et un versement complémentaire ; ce dernier était financé par les intérêts produits par la contribution que le gouvernement allemand avait faite à l'origine. Il fut mis fin au paiement de l'ensemble de ces indemnités le 7 juin 2002, sur

la base de la résolution n° 29/2002 du conseil d'administration de la Fondation, car les fonds en question étaient épuisés.

35. En 1999, à une date non précisée, le conseil d'administration de la Fondation adopta la résolution n° 29/99, qui instaurait une condition de déportation. La résolution indiquait que seuls étaient indemnisables les travailleurs forcés déportés sur le territoire du *Reich* allemand ou dans les régions occupées par l'Allemagne. Elle ajoutait que la condition de déportation n'était pas remplie par les personnes soumises au travail forcé sur le territoire de la Pologne, dans ses frontières d'août 1939. Cependant, elle précisait que les personnes ayant accompli un travail forcé avant l'âge de seize ans pouvaient être indemnisées même si elles ne remplissaient pas la condition de déportation.

36. Le 10 décembre 2002, le ministre du Trésor (*Minister Skarbu Państwa*) exerça la fonction de fondateur et d'autorité de tutelle de la Fondation.

C. Régime d'indemnisation des travailleurs forcés ou réduits en esclavage (second régime d'indemnisation)

37. Les faits et les dispositions légales applicables concernant le second régime d'indemnisation, qui ne sont pas directement pertinents au stade du fond de la présente affaire, figurent aux paragraphes 29 à 42 de la décision sur la recevabilité (*Woś c. Pologne* (déc.), n° 22860/02, CEDH 2005-IV).

D. Jurisprudence des juridictions polonaises

38. Dans un arrêt du 12 janvier 1993 (n° I SA 1762/92), la Cour administrative suprême déclara ce qui suit :

« Une fondation n'est pas un organisme de droit public. Par conséquent, selon le code de procédure administrative, il n'est pas possible de déléguer à une fondation le pouvoir de se prononcer sur des cas individuels par des décisions administratives. »

Partant, les décisions d'une fondation ne peuvent être contestées devant la Cour administrative suprême.

39. Dans un arrêt du 12 mars 1993 (n° I ACr 133/93), la cour d'appel (*Sąd Apelacyjny*) de Varsovie estima que :

« Les dispositions des statuts de la Fondation précisant la destination de ses fonds ne confèrent à autrui aucun droit sur ces fonds. Etant donné que la prétention de certaines personnes à une prestation de la Fondation ne bénéficie d'aucune protection juridique, un recours formé à cet égard n'a pas un caractère civil, et ne relève donc pas de la compétence des juridictions [civiles]. »

40. En 1997, le médiateur soumit à la Cour suprême une question de droit (*pytanie prawne*), qui était de savoir si les décisions rendues par les organes de la Fondation pouvaient être contestées devant la Cour

administrative suprême et, dans la négative, si elles pouvaient faire l'objet d'un contrôle juridictionnel en matière civile. Le médiateur s'appuyait, entre autres, sur l'article 45 de la Constitution et sur l'article 6 § 1 de la Convention. Il demanda notamment à la Cour suprême de déterminer :

- a) s'il existait une quelconque disposition légale excluant tout contrôle juridictionnel en cas de différend entre un particulier et la Fondation ;
- b) si la Fondation pouvait être considérée comme un organisme exerçant des fonctions d'administration publique, dans la mesure où elle poursuivait des objectifs publics au moyen de fonds publics ;
- c) si l'article 1 § 2 et l'article 5 § 2 (3) du code de procédure administrative constituaient des motifs suffisants de conclure que la Fondation ne pouvait exercer aucune fonction d'administration publique ;
- d) si l'appréciation des questions de fait et de droit effectuée par la Fondation avait aussi une influence sur les relations du demandeur avec le directeur du service d'aide aux vétérans et aux personnes persécutées ;
- e) si la décision d'accorder ou non une indemnisation n'était pas un acte purement technique, puisqu'elle était toujours précédée d'une appréciation juridique d'un cas individuel.

41. Le 31 mars 1998, la Cour suprême (*Sąd Najwyższy*) adopta la décision n° III ZP 44/97, dans laquelle elle estimait que, puisque des fonctions administratives ne pouvaient être déléguées qu'au moyen d'une loi et que tel n'avait pas été le cas pour la Fondation pour la réconciliation germano-polonaise, les décisions de celle-ci n'étaient pas de nature administrative et ne pouvaient donc être contestées devant la Cour administrative suprême. En revanche, la Cour suprême refusa de trancher la question de savoir si les décisions de la Fondation pouvaient faire l'objet d'un contrôle juridictionnel en matière civile. Elle fit néanmoins observer que le droit à des prestations de la Fondation ne relevait pas du droit civil et ne pouvait donc être revendiqué devant une juridiction civile. Une contestation de caractère civil ne pouvait naître que dans des cas exceptionnels, notamment lorsque le droit, pour le demandeur, de bénéficier d'une indemnisation avait été établi mais que celle-ci n'avait pas été versée.

42. La Cour suprême estima que l'identité des buts de la Fondation et de ceux que poursuivaient les pouvoirs publics ne justifiait pas de conclure que la Fondation pour la réconciliation germano-polonaise exerçât des fonctions d'administration publique. Les modalités de création de la Fondation et la nature de ses tâches, qui, de l'avis de la Cour suprême, étaient communes à toutes les fondations, ne permettaient pas non plus d'aboutir à une telle conclusion.

43. Dans un arrêt du 19 février 1999 (n° V SAB 7/99), la Cour administrative suprême déclara :

« La Fondation pour la réconciliation germano-polonaise n'exerce pas de fonctions dans le domaine de l'administration publique dans la mesure où aucune disposition légale ne l'habilite à le faire. Il s'ensuit que, compte tenu de l'absence de texte

législatif, la décision d'accorder ou de refuser une indemnisation à une victime du régime nazi n'est pas une décision administrative et ne peut être contestée devant la Cour administrative suprême. »

44. Dans une décision du 5 octobre 2001 (n° III CZP 46/01), la Cour suprême estima que le recours formé par un demandeur en vue de faire reconnaître le fait qu'il avait été soumis au travail forcé pendant la Seconde Guerre mondiale ne pouvait être examiné par un tribunal (civil). De l'avis de la Cour suprême, l'octroi d'une indemnité par la Fondation ne créait pas de droit individuel de nature contractuelle. La Fondation déterminait si les conditions ouvrant droit à cette prestation étaient remplies. Par conséquent, selon la Cour suprême, la Fondation n'était pas débitrice vis-à-vis des demandeurs mais jouait le rôle d'organe décisionnaire. Les décisions de la Fondation créaient simplement une base légale permettant l'octroi d'une indemnité. La situation considérée ne s'apparentait donc pas à des relations de droit civil.

45. Dans une décision du 3 décembre 2001 (n° OPS 3/01), la Cour administrative suprême confirma la jurisprudence antérieure, selon laquelle elle n'avait pas compétence pour contrôler les décisions de la Fondation, et fit observer que :

« La Fondation pour la réconciliation germano-polonaise, qui octroie aux victimes des persécutions nazies des indemnités au moyen de ressources lui ayant été allouées par des entités étrangères, n'exerce pas de fonctions d'administration publique. Par conséquent, le droit à être indemnisé par la Fondation ne trouve pas son origine dans des actes d'administration publique. »

Elle déclara par ailleurs :

« A l'évidence, ni l'accord du 16 octobre 1991 conclu entre les gouvernements polonais et allemand, qui n'a pas été ratifié, ni les actes ultérieurs [notamment la déclaration commune et la loi allemande sur la Fondation] concernant l'octroi, par la Fondation, d'une aide financière au titre des persécutions nazies ne satisfont aux critères qui permettraient de les considérer comme des sources du droit polonais à caractère contraignant. Les actes susmentionnés ne font naître aucune relation relevant du droit administratif entre le demandeur et la Fondation ; cette dernière n'est donc pas un organe d'administration publique que la loi aurait établi pour qu'il se prononce sur des affaires relevant du domaine de l'administration publique. »

EN DROIT

I. SUR LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

A. Quant à la responsabilité de l'Etat polonais

46. Selon le Gouvernement, la Fondation a été établie en application de l'accord de 1991 à la demande de la partie allemande, laquelle, ayant adopté la notion de versements à titre gracieux, souhaitait transférer 500 millions de DEM non pas à l'Etat polonais mais seulement à une entité non gouvernementale. Le Gouvernement soutient que l'obligation de la Pologne découlant de l'accord de 1991 consistait à établir une fondation aux fins d'apporter (à partir de fonds allemands) « une assistance aux victimes des persécutions nationales-socialistes ».

47. Eu égard à ces considérations, le Gouvernement conteste les conclusions de la Cour dans la décision sur la recevabilité en ce qui concerne la responsabilité de l'Etat défendeur pour les actions de la Fondation, en particulier quant à la décision de l'Etat défendeur « de déléguer à une entité de droit privé les obligations lui incombant en vertu d'accords internationaux » (*Woś*, décision précitée, §§ 72-73). Le Gouvernement estime que ces constats de la Cour ne trouvent pas de justification dans le texte de l'accord de 1991 et se fondent sur une notion de délégation de pouvoirs ou d'obligations qui n'est pas applicable en l'espèce. En outre, il fait valoir que la Fondation n'est pas hiérarchiquement subordonnée au gouvernement polonais, lequel ne peut quant à lui émettre aucune instruction contraignante relative au fonctionnement de la Fondation. En outre, le Gouvernement n'est pas juridiquement responsable des activités de la Fondation.

48. Par ailleurs, le Gouvernement s'élève contre le constat de la Cour selon lequel « l'Etat défendeur (...) avait créé la Fondation et lui avait confié l'administration des deux régimes d'indemnisation » (*Woś*, décision précitée, § 70) et soutient que cela est inexact car, s'il est vrai que l'instauration de la Fondation était un acte accompli par le gouvernement polonais conformément au droit polonais, cet acte résultait de la volonté unanime de deux parties, c'est-à-dire la Pologne et l'Allemagne. De l'avis du Gouvernement, le gouvernement allemand n'a fait que doter la Fondation de 500 millions de DEM, et le gouvernement polonais n'a en aucune façon délégué à celle-ci les obligations lui incombant en vertu de l'accord de 1991, puisque son unique obligation consistait en fait à établir une fondation. Ainsi, le Gouvernement soutient qu'il ne saurait être question d'une quelconque responsabilité de l'Etat polonais tenant à la délégation de certains de ses pouvoirs (obligations) à la Fondation. Selon

lui, cette thèse se fonde sur des prémisses non existantes, que ce soit en droit ou en fait, et sur une compréhension erronée de la notion de délégation de pouvoirs (d'obligations).

49. En revanche, le Gouvernement reconnaît exercer un certain contrôle sur la Fondation, dans les limites précisées dans la loi de 1984 relative aux fondations, ce qui comprend la procédure d'enregistrement judiciaire et le contrôle par le ministre compétent. Il soutient que, en vertu de cette loi, le contrôle de l'Etat est restreint et n'implique aucune influence directe sur les décisions de la Fondation. Il admet aussi que, puisque la Fondation a été établie par le gouvernement polonais, celui-ci a des moyens complémentaires d'influencer ses activités, par le biais de la nomination et la révocation des membres de ses organes dirigeants, à savoir le conseil d'administration et le conseil de surveillance, ainsi que du pouvoir de modifier les statuts de la Fondation. A son avis, c'est là une forme de garantie politique pour la partie allemande et pour les victimes polonaises que les activités de la Fondation soient soumises non seulement au contrôle juridique du gouvernement mais également à son contrôle politique. En outre, le Gouvernement soutient qu'il n'a aucun pouvoir d'ordonner ou de modifier des décisions particulières prises par la Fondation ou les critères d'indemnisation, à l'exception de sa faculté limitée d'engager une procédure judiciaire en vue de faire annuler une décision de la Fondation. Enfin, le Gouvernement fait valoir que si l'Etat voulait s'arroger le pouvoir d'influencer les activités des fondations, il lui faudrait modifier la loi relative aux fondations et abolir l'autonomie des fondations.

50. Le requérant n'a pas répondu aux observations du Gouvernement.

51. Dans sa décision du 1^{er} mars 2005 sur la recevabilité de la présente affaire, la Cour a dit que les circonstances particulières de l'affaire amenaient à la conclusion selon laquelle les actions de la Fondation relatives aux deux régimes d'indemnisation étaient de nature à mettre en jeu la responsabilité de l'Etat polonais (*Woś*, décision précitée, § 74). Elle a estimé que le Gouvernement disposait de moyens substantiels d'influencer le fonctionnement de la Fondation, au vu des modalités de création des organes dirigeants de celle-ci, de la large portée des pouvoirs réglementaires exercés par ces organes dirigeants quant aux indemnités versées dans le cadre du premier régime d'indemnisation, et des pouvoirs de ces organes dirigeants concernant la nomination et la révocation des organes de décision de la Fondation. Elle a eu également égard au pouvoir de contrôle exercé sur la Fondation par le ministre de tutelle. Elle a déclaré en outre que, si l'Etat polonais n'influencait pas directement les décisions prises par la Fondation à l'égard des demandeurs individuels, son rôle était néanmoins majeur s'agissant de définir le cadre global dans lequel fonctionnait la Fondation.

52. La Cour relève que, dans ses observations sur la recevabilité de la requête, le Gouvernement n'a pas formellement soulevé une exception d'irrecevabilité tirée de l'incompatibilité *ratione personae*. Elle note en

outre que, dans ses observations sur le fond, le Gouvernement semble soulever une telle exception. Bien que la Cour puisse dans ces circonstances, en application de l'article 55 de son règlement, refuser de considérer l'exception d'irrecevabilité du gouvernement défendeur, elle estime néanmoins approprié de l'examiner dans le cadre des questions préliminaires.

53. La Cour observe que le Gouvernement est en total désaccord avec ses constats concernant la décision de l'Etat de déléguer les obligations lui incombant en vertu de l'accord de 1991 à la Fondation, un organe de droit privé sur le plan formel. Toutefois, même si la Cour admettait les arguments du Gouvernement sur ce point, elle n'est pas convaincue que cela affecterait ses constats précédents sur la question de la responsabilité de l'Etat, eu égard aux autres considérations évoquées dans la décision sur la recevabilité.

54. En conséquence, la Cour rejette l'exception préliminaire du Gouvernement et estime, comme elle l'a déjà établi dans la décision sur la recevabilité, que les circonstances particulières de l'espèce permettent de conclure que les actions de la Fondation concernant les deux régimes d'indemnisation étaient de nature à mettre en jeu la responsabilité de l'Etat polonais.

B. Quant au non-épuisement des voies de recours internes

55. Dans ses observations sur le fond, le Gouvernement a soutenu pour la première fois que le requérant n'avait pas épuisé les voies de recours internes puisqu'il ne s'était pas prévalu de la possibilité de faire examiner son affaire dans le cadre d'une procédure civile.

56. Le requérant n'a pas répondu sur ce point.

57. La Cour souligne que, en vertu de l'article 55 de son règlement, « [s]i la Partie contractante défenderesse entend soulever une exception d'irrecevabilité, elle doit le faire, pour autant que la nature de l'exception et les circonstances le permettent, dans les observations écrites ou orales sur la recevabilité de la requête (...) ». Or il ressort clairement du dossier de l'affaire que cette condition n'est pas remplie en l'espèce. Dès lors, le Gouvernement est forclos à soulever cette exception et celle-ci doit être rejetée.

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

58. Le requérant se plaint en vertu de l'article 6 § 1 de la Convention de ne pas avoir eu accès à un tribunal pour faire valoir les griefs qu'il a soulevés devant la Fondation pour la réconciliation germano-polonaise dans

le cadre du premier régime d'indemnisation. Cette disposition, en ses passages pertinents, se lit ainsi :

« 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 (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

A. Applicabilité de l'article 6 § 1

1. Arguments des parties

59. Dans ses observations sur le fond, le Gouvernement soutient en substance que l'article 6 § 1 de la Convention ne s'applique pas à la procédure concernant le premier régime d'indemnisation. Il fait valoir que le 17 août 1992 le conseil d'administration de la Fondation a adopté la résolution n° 27/92, selon laquelle l'expression « persécution nazie sous la forme d'un travail forcé » doit se comprendre comme désignant « les déportations effectuées par les forces d'occupation en dehors du lieu de résidence aux fins de l'accomplissement d'un travail forcé au profit et sur le territoire du *III^e Reich* allemand ». Selon le Gouvernement, l'adoption de la déportation comme critère en vue de déterminer la catégorie de personnes soumises aux formes les plus graves de persécution nazie est conforme à la pratique du Tribunal militaire international de Nuremberg, qui a reconnu la déportation à des fins de travail forcé comme un crime contre les populations des pays occupés. Le Gouvernement soutient que, contrairement à ce qu'a conclu la Cour (paragraphe 27 de la décision sur la recevabilité), la Fondation a appliqué le critère de déportation depuis le début de ses activités et non pas depuis seulement l'adoption de la résolution n° 29/99 du 18 août 1999.

60. Eu égard à ce qui précède, le Gouvernement soutient que la décision de la Fondation du 2 février 1994 concernant le versement primaire octroyé au requérant a été prise en violation partielle de la réglementation applicable, puisque l'exigence de déportation n'a jamais été remplie dans le cas de l'intéressé. D'après lui, le versement primaire n'aurait dû être accordé que pour la période allant jusqu'en février 1944, époque où le requérant a atteint l'âge de seize ans. Le Gouvernement rappelle en outre que, malgré cette erreur, la Fondation n'a pas demandé le remboursement du trop-perçu. En conséquence, on ne saurait considérer, selon le Gouvernement, que la résolution n° 29/99 a introduit un nouveau critère d'indemnisation précédemment inconnu. Pour lui, cette résolution a été adoptée en vue de consolider les règles de fonctionnement de la Fondation exposées dans plusieurs documents antérieurs.

61. Dès lors, le Gouvernement estime que le requérant ne peut demander une indemnité complémentaire correspondant à la totalité de la période pendant laquelle il a été soumis au travail forcé, puisqu'il n'a jamais eu droit à un tel versement. Ainsi, de l'avis du Gouvernement, la demande du requérant est dénuée de fondement. Le Gouvernement conclut qu'aucune contestation sur un droit du requérant à être indemnisé pour toute la période pendant laquelle il a été soumis au travail forcé n'est jamais née.

62. Renvoyant au paragraphe 91 de la décision sur la recevabilité en l'espèce, le Gouvernement conteste qu'il existe des similitudes entre un droit à une prestation sociale et le droit d'être indemnisé par la Fondation. Il souligne que, contrairement aux avantages sociaux, les indemnités accordées par la Fondation sont de nature supplétive et ont une valeur symbolique plutôt que réellement économique.

63. Le Gouvernement observe en outre que les versements de fonds allemands aux victimes polonaises des persécutions nationales-socialistes, y compris ceux relevant de l'accord du 16 octobre 1991, ont toujours été effectués à titre gracieux. La nature des indemnités financées par la partie allemande se reflète dans les statuts de la Fondation, selon lesquels le but de celle-ci est de « fournir une assistance aux victimes des persécutions nazies ». Dans ce cadre, et se référant aux indemnités versées par la Fondation, le Gouvernement soutient que certains termes employés par la Cour, tels que « demande(s) d'indemnisation » (par exemple aux paragraphes 66, 81 et 89 de la décision sur la recevabilité), étaient inexacts puisqu'ils présupposent un droit à indemnisation qui était inexistant en droit allemand, alors que le droit public polonais était également inapplicable en l'espèce.

64. Le Gouvernement souligne que le requérant n'avait aucun droit à recevoir une indemnité de la Fondation puisque pareil droit n'avait aucune base ni dans le droit polonais ni dans le droit allemand, et ne pouvait se fonder sur l'accord de 1991. Il déclare qu'il n'existe aucune relation juridique entre le requérant et la Fondation pouvant donner lieu à un tel droit. Le Gouvernement soutient également que l'assistance fournie par la Fondation n'a pas de base légale dans la législation polonaise et que la présente affaire ne concerne pas une prestation de sécurité sociale prévue par la législation. De son point de vue, la Fondation n'accorde pas une réparation mais fournit aux victimes des persécutions nazies une assistance humanitaire sous la forme d'un capital.

65. Quant au grief que le requérant tire de l'article 6 § 1, le Gouvernement affirme qu'il soulève deux questions distinctes. La première concerne la substance des décisions de la Fondation et la seconde porte sur l'accès à un tribunal. Le Gouvernement soutient que, en réalité, ce ne sont pas tant les décisions de la Fondation que le requérant estime inéquitables que les critères généraux d'indemnisation, et en particulier la résolution n° 29/99. Toutefois, le critère d'indemnisation appliqué par la Fondation

doit être considéré comme équitable, raisonnable et adéquat. A cet égard, le Gouvernement souligne qu'il était nécessaire de parvenir à un compromis raisonnable entre des fonds limités et un grand nombre de victimes. Selon lui, il est incontestable que les versements allemands ne permettront pas de réparer l'ensemble des dommages résultant des persécutions nationales-socialistes.

66. En conclusion, le Gouvernement estime que l'objet du litige en l'espèce n'est pas le droit du requérant à percevoir des prestations de la Fondation mais tient plutôt aux critères employés dans la résolution n° 29/99. Ainsi, il n'y a pas de contestation au regard du droit polonais concernant la relation juridique entre le requérant et la Fondation. Le Gouvernement soutient que le critère de la déportation n'est ni discriminatoire ni arbitraire et s'applique à une catégorie entière de demandeurs.

67. Le requérant conteste les arguments du Gouvernement. Se référant à la résolution n° 29/99, il soutient que, à la suite de l'adoption de la loi allemande sur la Fondation, la Fondation (polonaise) a reconnu que la condition de déportation énoncée dans cette dernière loi était également remplie dans le cas de personnes qui avaient été relogées en dehors de leur région de résidence dans une région ayant un statut administratif différent.

2. *Appréciation de la Cour*

68. La Cour doit examiner l'exception du Gouvernement selon laquelle une contestation sur les droits de caractère civil du requérant n'est jamais née. Elle interprète cette exception comme une demande de reconsidération de sa conclusion relative à l'applicabilité de l'article 6 § 1 à la procédure concernant le premier régime d'indemnisation, et d'application de la dernière phrase de l'article 35 § 4 de la Convention, selon laquelle elle peut rejeter une requête qu'elle estime irrecevable « à tout stade de la procédure ».

69. L'article 35 § 4 de la Convention permet à la Cour, même au stade de l'examen au fond, sous réserve de ce qui est prévu à l'article 55 de son règlement, de revenir sur la décision par laquelle la requête a été déclarée recevable lorsqu'elle constate que celle-ci aurait dû être considérée comme irrecevable pour une des raisons énumérées aux alinéas 1 à 3 de l'article 35, y compris le motif d'incompatibilité avec les dispositions de la Convention (*Pisano c. Italie* (radiation) [GC], n° 36732/97, § 34, 24 octobre 2002 ; *Guerrera et Fusco c. Italie*, n° 40601/98, § 52, 3 avril 2003 ; *Azinas c. Chypre* [GC], n° 56679/00, § 32, CEDH 2004-III).

70. La Cour relève que, dans sa décision sur la recevabilité de la présente requête, elle a rejeté les arguments du Gouvernement relatifs à l'inapplicabilité de l'article 6 § 1 à la procédure devant la Fondation afférente au premier régime d'indemnisation. Dans ses observations, le Gouvernement a cependant soumis des arguments supplémentaires quant à

l'inapplicabilité de l'article 6 fondés sur des faits nouveaux, renvoyant en particulier à la résolution n° 27/92 de la Fondation (paragraphe 59-61 ci-dessus). La Cour estime que les nouvelles informations soumises par le Gouvernement et l'importance de la présente affaire justifient de prendre la mesure exceptionnelle de réexaminer la question de l'applicabilité au stade du fond.

71. Le 1^{er} mars 2005, la Cour a déclaré la présente requête en partie recevable. Elle a estimé que la procédure devant la Fondation concernait deux régimes d'indemnisation distincts, et donc que la question de l'applicabilité de l'article 6 § 1 devait être examinée séparément pour chacun de ces régimes. Elle a dit que l'article 6 § 1 de la Convention était applicable à la procédure devant la Fondation afférente au premier régime d'indemnisation, alors qu'elle a déclaré la partie de la requête concernant le second régime d'indemnisation irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes (*Woś*, décision précitée).

72. Quant aux principes généraux, la Cour rappelle qu'elle a estimé dans la décision sur la recevabilité que la Convention n'impose pas aux Etats l'obligation générale de réparer les préjudices causés par le passé dans le cadre global de l'exercice du pouvoir d'Etat. Cependant, elle a observé que, si un tel régime d'indemnisation est établi, les règles de fond qui définissent les critères ouvrant droit à cette forme d'indemnisation échappent en principe à sa compétence, à moins que ces critères n'aient été établis d'une manière manifestement arbitraire ou contraire aux principes fondamentaux de la Convention. Par ailleurs, elle a remarqué que l'on ne pouvait exclure que se posent certaines questions procédurales liées à l'application correcte de ces critères à des cas individuels (*Woś*, décision précitée, § 80). En d'autres termes, dès lors qu'un régime d'indemnisation est mis en place par un gouvernement ou avec l'accord d'un gouvernement, et quelle que soit la nature des prestations fournies dans le cadre de ce régime, des questions liées à l'application de l'article 6 § 1 de la Convention ou de l'article 1 du Protocole n° 1 peuvent survenir. En revanche, il convient de souligner qu'en principe aucune contestation des critères d'indemnisation n'est en soi possible.

73. La Cour réaffirme les considérations ci-dessus. Elle observe en outre que, en ce qui concerne le premier régime d'indemnisation, des critères d'indemnisation généraux ont été prédéfinis par l'accord de 1991. Toutefois, ledit accord précisait que la Fondation bénéficiait d'un pouvoir discrétionnaire pour élaborer des conditions plus spécifiques et des critères à respecter pour le versement de prestations. La Fondation exerce ce même pouvoir discrétionnaire à chaque fois qu'elle applique les critères d'indemnisation à des cas particuliers. A cet égard, la Cour souligne que, quant aux questions relevant du pouvoir discrétionnaire de la Fondation, les décisions de celle-ci dans des cas individuels sont en rapport avec les droits des demandeurs. Par principe, la Cour estime que dans des affaires telles

que l'espèce, lorsque se pose une question liée à l'appréciation de faits, l'applicabilité de l'article 6 § 1 devrait s'étendre à toutes les affaires similaires dans lesquelles il semble y avoir des motifs raisonnables de croire que l'appréciation des faits par la Fondation peut être mise en cause et avait donc une influence directe sur les droits du demandeur à être indemnisé.

74. Quant à la question de l'existence d'une contestation sur un droit, la Cour relève que la demande d'indemnisation initiale présentée par le requérant le 20 octobre 1993 a été accueillie par une décision du 2 février 1994 relativement à l'ensemble de la période pendant laquelle l'intéressé a été soumis au travail forcé (février 1941 à janvier 1945) et en dehors de toute considération de la condition de déportation. La Cour note en outre que, à la suite des modifications aux critères d'indemnisation introduits par la résolution n° 29/99 de la Fondation, le requérant a perçu une indemnité complémentaire le 2 mars 2000, mais seulement pour la période de travail forcé qu'il a effectuée d'avril 1941 à février 1944, et pour le motif distinct qu'il était alors un mineur de moins de seize ans. Au vu de ce qui précède, la Cour estime qu'une contestation sur le droit du requérant à être indemnisé est née quant à son droit à être indemnisé pour la période globale de travail forcé, eu égard au fait que l'intéressé estime que l'exigence de déportation n'est pas un facteur pertinent dans l'appréciation de sa demande d'indemnisation. De l'avis de la Cour, cette contestation était réelle et sérieuse. L'issue de la procédure en question devant la Fondation était déterminante puisqu'elle concernait l'étendue du droit du requérant à obtenir réparation relativement à l'ensemble de la période pendant laquelle il a effectué un travail forcé (*Woś*, décision précitée, §§ 81-82).

75. Quant à savoir si le droit à être indemnisé par la Fondation au titre des persécutions nazies était reconnu, au moins de manière défendable, en droit interne, la Cour a estimé dans la décision sur la recevabilité que les dispositions pertinentes de la réglementation interne de la Fondation définissaient les conditions de fond et de procédure qu'un demandeur devait observer pour obtenir un dédommagement de la Fondation. Elle a remarqué que ces dispositions, quelle que fût leur qualification en droit interne, pouvaient être considérées comme créant un droit, pour toute victime des persécutions nazies, de demander à être indemnisée par la Fondation. Elle a jugé par conséquent que, si un demandeur satisfaisait aux critères énoncés dans ces dispositions, il avait un droit à être indemnisé par la Fondation (voir, *mutatis mutandis*, *Rolf Gustafson c. Suède*, 1^{er} juillet 1997, § 40, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV). De l'avis de la Cour, on ne pouvait donc dire que les dispositions pertinentes de la réglementation interne de la Fondation ouvraient la possibilité de solliciter le versement d'une indemnité à titre gracieux. Enfin, la Cour a estimé que le requérant pouvait revendiquer, au moins de manière défendable, le droit de recevoir une indemnisation de la Fondation au titre de la totalité de sa période de travail forcé. Cela était d'autant plus vrai qu'il avait déjà touché la première

tranche de cette indemnité en vertu de la décision du 2 février 1994, ce qui peut l'avoir amené à croire qu'il était effectivement titulaire de ce droit (*Woś*, décision précitée, §§ 83-84).

76. Quant au caractère civil du droit en litige, la Cour a observé dans sa décision sur la recevabilité qu'elle n'était pas convaincue par les arguments du Gouvernement selon lesquels les demandes d'indemnisation en question ne reposaient pas sur les notions classiques de responsabilité civile mais étaient de nature humanitaire. Compte tenu du caractère autonome de la notion de « droits et obligations de caractère civil », la Cour n'a pas jugé décisives les conclusions des tribunaux internes selon lesquelles les demandes d'indemnisation adressées à la Fondation ne relevaient pas du droit civil. En outre, elle a estimé qu'il existait des similitudes entre le droit aux allocations d'aide sociale qui relève des « droits et obligations de caractère civil » (*Salesi c. Italie*, 26 février 1993, § 19, série A n° 257-E) et le droit à être indemnisé par la Fondation, eu égard notamment au fait que, pour bénéficier d'une indemnisation, le demandeur devait se trouver dans une situation financière difficile et avoir subi une altération grave de son état de santé à cause des persécutions nazies. Enfin, la Cour a constaté qu'en l'espèce il n'y avait pas eu d'ingérence dans les rapports du requérant avec la Fondation agissant dans le cadre de ses pouvoirs discrétionnaires. L'intéressé avait plutôt subi une atteinte à ses moyens d'existence et invoquait un droit subjectif de caractère patrimonial, résultant des règles précises énoncées dans les statuts de la Fondation et dans sa réglementation interne (voir, *mutatis mutandis*, *Salesi*, arrêt précité, *ibidem* ; *Mennitto c. Italie* [GC], n° 33804/96, § 28, CEDH 2000-X). Par conséquent, la Cour a estimé que le droit de s'adresser à la Fondation pour la réconciliation germano-polonaise en vue de se faire indemniser au titre des persécutions nazies pouvait passer pour « civil » aux fins de l'article 6 § 1 de la Convention. Elle a conclu que le droit à une indemnisation revendiqué par le requérant dans le cadre du premier régime d'indemnisation était un droit de caractère civil au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, lequel trouvait donc à s'appliquer (*Woś*, décision précitée, §§ 89-93).

77. Ayant examiné les observations du Gouvernement postérieures à la décision sur la recevabilité, la Cour ne voit rien dans ses arguments qui l'amènerait à modifier sa conclusion selon laquelle l'article 6 § 1 de la Convention est applicable à la procédure concernant le premier régime d'indemnisation. En particulier, elle n'est pas convaincue que son constat quant à l'applicabilité de l'article 6 § 1 pourrait être réfuté par le fait que la Fondation a rétroactivement admis, pour la première fois en juin 2005, qu'elle s'était trompée en octroyant au requérant un versement primaire correspondant à toute la période de travail forcé. Il convient de noter à cet égard que, en réponse aux diverses demandes du requérant à l'époque des faits, la Fondation n'a jamais prétendu que sa décision du 2 février 1994 sur le versement primaire était entachée d'erreur. En outre, dans leur réponse, la

Fondation et le ministre de tutelle de celle-ci ont constamment désigné la résolution n° 29/99 comme la base légale de la décision de la Fondation concernant le versement complémentaire (paragraphe 20 et 23 ci-dessus).

78. Quant à l'affirmation du Gouvernement selon laquelle la Fondation a constamment appliqué le critère de déportation pendant toute la période de son fonctionnement, la Cour relève que tel ne semble pas être le cas pour ce qui est des demandes du requérant. En outre, elle note que, dans ses observations initiales sur la recevabilité et le fond, le Gouvernement a admis que le versement complémentaire consécutif à la décision du 2 mars 2000 a été octroyé à la suite d'une modification des dispositions applicables des statuts de la Fondation.

79. La Cour prend note des arguments du Gouvernement selon lesquels le droit de prétendre à une prestation de la Fondation n'était reconnu ni par le droit allemand, ni par le droit polonais, ni par l'accord de 1991. Toutefois, elle prend une position différente sur cette question et estime que l'accord de 1991 et les règles de la Fondation concernant l'octroi de tels versements, établies en application dudit accord, peuvent être considérés comme formant la base d'une telle prétention (paragraphe 75 ci-dessus).

80. De plus, la Cour estime que la question de l'application de la condition de déportation à la présente affaire est telle qu'elle peut toujours passer pour s'analyser en une contestation réelle sur les circonstances factuelles justifiant la demande d'indemnisation du requérant. En l'espèce, ces difficultés ont été exacerbées par le fait que la demande de l'intéressé fondée sur son statut de travailleur forcé se chevauchait avec sa demande fondée sur sa situation d'enfant de moins de seize ans ayant subi des persécutions.

81. Eu égard aux considérations ci-dessus, la Cour rejette l'exception du Gouvernement pour incompatibilité *ratione materiae* et estime, comme elle l'a déjà conclu dans la décision sur la recevabilité, que l'article 6 § 1 est applicable à la procédure devant la Fondation concernant le premier régime d'indemnisation.

B. Observation de l'article 6 § 1

1. Arguments des parties

82. Le Gouvernement soutient que le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu et renvoie aux principes établis par la Cour dans sa jurisprudence. Il observe que les indemnités accordées par la Fondation ne sauraient se comparer à des dommages-intérêts et fait valoir que ces versements étaient volontaires et constituaient une forme d'assistance humanitaire à des individus ayant été persécutés par l'Allemagne nazie. Eu égard à la nature de ces prestations, le Gouvernement estime qu'il convient d'exclure toute possibilité de garantir un contrôle juridictionnel de ces actes.

Selon lui, la nature des indemnités n'a cependant pas de conséquences négatives sur le droit des demandeurs à voir leurs demandes examinées équitablement par la Fondation. Il souligne en outre que la commission de vérification et la commission d'appel sont complètement indépendantes du conseil d'administration et du conseil de surveillance de la Fondation.

83. Le Gouvernement explique également que toute « décision » de la Fondation relative à une aide financière prend la forme d'une lettre par laquelle les demandeurs sont informés de l'octroi d'une indemnité et qui s'accompagne d'un document similaire à un chèque de banque. Selon lui, cela signifie que le terme « décision » (« *decision* » en anglais) utilisé dans ses observations précédentes, en suggérant que les activités de la Fondation étaient régies par le droit administratif, peut avoir été quelque peu trompeur. Toutefois, le choix de ce mot résulte de l'absence de tout autre terme pertinent en anglais qui pourrait correspondre aux actions de la Fondation, c'est-à-dire aux « décisions de la Fondation relatives à une aide financière octroyée en raison de persécutions nazies » (*rozstrzygnięcie Fundacji o pomocy finansowej z tytułu doznanych prześladowań nazistowskich*).

84. Eu égard à ce qui précède, le Gouvernement soutient qu'aucun motif ne peut amener à la conclusion selon laquelle la Fondation est régie par le droit administratif. Il déclare en outre que, selon la jurisprudence de la Cour administrative suprême, l'accord de 1991 et les accords ultérieurs ne sauraient constituer la base d'une relation de droit administratif entre la Fondation et une personne demandant une aide financière. En conclusion, le Gouvernement estime qu'il existait des motifs valables d'exclure la compétence des juridictions administratives quant au contrôle de décisions particulières sur les versements d'indemnités par les organes de la Fondation.

85. Le Gouvernement indique que, en ce qui concerne le domaine en cause en l'espèce, à savoir les préjudices infligés à des individus par un Etat étranger (par exemple à la suite d'une guerre), selon la pratique internationale, tout procès est exclu et toute demande est automatiquement rejetée jusqu'à ce qu'une réparation convenue entre deux parties soit versée dans le cadre d'une procédure distincte et confidentielle. Le Gouvernement renvoie également à la jurisprudence de la Cour concernant l'immunité des Etats (*Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97, CEDH 2001-XI) et observe que les voies de recours judiciaires quant à certaines demandes, y compris celles relatives à la Seconde Guerre mondiale, sont considérées comme ineffectives (*Kalogeropoulou et autres c. Grèce et Allemagne* (déc.), n° 59021/00, CEDH 2002-X). Il remarque en outre que les recours judiciaires dans les cas de demandes par des citoyens d'un Etat contre un autre sont quelquefois interdits du fait de l'instauration d'une instance spécifique et d'une compétence exclusive.

86. En ce qui concerne les persécutions nazies, le Gouvernement soutient qu'il n'existe aucun recours judiciaire en Allemagne permettant de

faire valoir de telles demandes. Des procédures antérieures engagées devant les tribunaux allemands par des étrangers victimes de persécutions nazies ont été rejetées en raison de l'absence d'accord de paix avec l'Allemagne, du défaut de base légale ou de la prescription. En outre, depuis l'adoption de la loi allemande de 2000 sur la Fondation, toute prétention de ce type peut être revendiquée seulement dans les limites de ladite loi.

87. Le Gouvernement arguë en outre que, lorsque certaines prestations (également octroyées à titre gracieux) sont admises par un autre Etat et qu'une procédure de versement correspondante a été établie, se pose alors la question de la recevabilité de recours judiciaires visant à contester des décisions particulières et les critères utilisés aux fins de tels versements. Toutefois, les décisions de la Fondation ne peuvent être contestées devant un tribunal, ce que les juridictions polonaises ont jugé légitime. Le Gouvernement souligne que, s'agissant de questions relatives aux persécutions nazies, cette situation trouve en outre une justification dans la pratique internationale, qui montre que l'accès à un tribunal dans de telles affaires est habituellement exclu, puisque seule une procédure de recours interne est possible. Il fait valoir que c'est également la pratique de certains Etats parties à la Convention¹.

88. En outre, le Gouvernement s'élève contre l'obligation d'assurer un contrôle juridictionnel dans les circonstances de l'espèce, contestant la faisabilité et l'utilité d'un tel contrôle. Selon lui, un contrôle par les juridictions ordinaires des cas concernant l'octroi ou le refus de prestations ou les résolutions de la Fondation impliquerait en fait une interprétation des critères d'indemnisation et la vérification d'éléments de preuve. Le Gouvernement estime également que la question de l'application correcte des critères d'indemnisation ne devrait soulever aucune question au regard des dispositions matérielles de la Convention. En outre, la procédure de recours interne de la Fondation se justifie par des considérations pratiques vitales, c'est-à-dire la nécessité qu'un capital soit versé dès que possible aux personnes vieillissantes concernées, dont beaucoup meurent chaque année.

1. A cet égard, le Gouvernement invoque notamment l'Accord de 1992 entre la République fédérale d'Allemagne et la Conférence juive pour les demandes d'indemnisations matérielles contre l'Allemagne relativement au paiement de pensions de retraite à des Juifs d'Europe de l'Est résidant en Europe de l'Ouest après la Seconde Guerre mondiale ; l'Accord du 19 septembre 1995 entre le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne concernant les prestations définitives accordées à certains ressortissants américains victimes de mesures de persécution nationales-socialistes ; l'Accord du 18 juin 2001 entre le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et le gouvernement de la France concernant des paiements pour certaines pertes subies pendant la Seconde Guerre mondiale ; ainsi que le régime destiné aux travailleurs forcés ou réduits en esclavage et certaines demandes patrimoniales relevant de la loi allemande de 2000 sur la Fondation et de la loi autrichienne similaire de 2001, adoptées à la suite de négociations internationales multilatérales.

89. Le Gouvernement souligne que, du fait du caractère humanitaire de l'aide financière accordée par la Fondation à partir de fonds alloués par le gouvernement allemand, la compétence des tribunaux civils devrait être exclue s'agissant de contrôler les règles d'octroi de ces prestations et les critères d'indemnisation. En revanche, il soutient que, nonobstant la nature des indemnités versées, dans certaines affaires – impliquant par exemple un mauvais calcul du montant à verser par les fonctionnaires de la Fondation ou le paiement d'un montant moins élevé que celui qui a été accordé –, un demandeur pourrait engager une procédure civile contre la Fondation. Il renvoie à la décision n° III ZP 44/97 de la Cour suprême (paragraphe 41-42 ci-dessus).

90. En conclusion, le Gouvernement demande que le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention soit déclaré irrecevable pour défaut manifeste de fondement et/ou non-épuisement des voies de recours internes. A titre subsidiaire, il soutient qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

91. Le requérant, qui n'était pas assisté par un avocat, n'a pas évoqué ces questions dans ses observations.

2. *Appréciation de la Cour*

92. L'article 6 § 1 exige que, s'agissant de décider de contestations sur des droits et obligations de caractère civil, les décisions prises par des autorités administratives ou autres qui ne satisfont pas elles-mêmes aux conditions de cette disposition soient soumises au contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction (*Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique*, 23 juin 1981, § 51, série A n° 43).

93. La Cour doit donc tout d'abord rechercher si les organes décisionnels de la Fondation – la commission de vérification et la commission d'appel – peuvent être considérés comme des tribunaux remplissant les exigences de l'article 6 § 1.

94. Selon la jurisprudence établie de la Cour, un tribunal au sens de cette disposition doit satisfaire à une série d'exigences – l'indépendance, en particulier de l'exécutif, l'impartialité, la durée du mandat de ses membres et les garanties offertes pour sa procédure – dont plusieurs apparaissent dans le texte même de l'article 6 § 1 (*Belilos c. Suisse*, 29 avril 1988, § 64, série A n° 132 ; *Demicoli c. Malte*, 27 août 1991, § 39, série A n° 210 ; et *Chypre c. Turquie* [GC], n° 25781/94, § 233, CEDH 2001-IV). En l'espèce, en ce qui concerne les garanties structurelles, la Cour relève que les membres de la commission de vérification et de la commission d'appel sont nommés et révoqués respectivement par le conseil d'administration et le conseil de surveillance de la Fondation. Les statuts de la Fondation précisent également que les règles régissant le fonctionnement de ses organes décisionnels doivent être précisées dans la réglementation adoptée par le conseil de surveillance. Les organes dirigeants de la Fondation sont

quant à eux nommés et révoqués par le ministre compétent dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire (paragraphe 32 ci-dessus). En outre, un certain degré de contrôle et de supervision sur la Fondation est exercé par le ministre de tutelle. Par ailleurs, il semble que les membres de la commission de vérification et de la commission d'appel ne sont pas titulaires. Ainsi, la Cour estime que l'indépendance des organes décisionnels de la Fondation, malgré les arguments du Gouvernement allant en sens contraire, soulèvent des doutes sérieux. Quant aux garanties procédurales, il semble que les commissions d'indemnisation n'aient pas de règles de procédure claires et accessibles au public (*H. c. Belgique*, 30 novembre 1987, § 53, série A n° 127-B) et ne tiennent pas d'audience publique. Dès lors, elles ne sauraient être considérées comme des tribunaux au sens de l'article 6 § 1.

95. Ainsi, pour que la situation en vigueur soit conforme à l'article 6 § 1, les décisions des organes décisionnels de la Fondation auraient dû être soumises au contrôle d'un organe judiciaire ayant pleine juridiction. Toutefois, la Cour constate que la Cour administrative suprême a expressément rejeté la plainte du requérant contre la décision de la commission de recours du 24 avril 2001, sur la base de la décision n° OPS 3/01 adoptée le 3 décembre 2001 par une formation de sept membres de la même Cour qui a exclu tout contrôle de telles décisions par des tribunaux administratifs (paragraphe 38, 43 et 45 ci-dessus). De même, la Cour relève que la jurisprudence de la Cour suprême indique clairement qu'un contrôle par les juridictions civiles des décisions de la Fondation dans des affaires particulières est exclu (paragraphe 39, 41, 42 et 44 ci-dessus). A cet égard, elle observe également que le Gouvernement n'a pas donné un seul exemple d'arrêt d'un tribunal civil venant à l'appui de son argument selon lequel pareilles affaires pourraient être soumises au contrôle de ces tribunaux.

96. Néanmoins, le Gouvernement soutient que les restrictions posées au droit d'accès du requérant à un tribunal n'enfreignent pas l'article 6 § 1. En même temps, il semble admettre que la question de l'existence d'un contrôle juridictionnel dans des affaires telles que l'espèce pourrait poser problème (paragraphe 87 ci-dessus).

97. La Cour rappelle que dans l'affaire *Golder c. Royaume-Uni* (21 février 1975, §§ 28-36, série A n° 18), elle a estimé que les garanties procédurales énoncées à l'article 6 concernant l'équité, la publicité et la célérité seraient dépourvues de sens si le préalable à la jouissance de ces garanties, à savoir l'accès à un tribunal, n'était pas protégé. Elle l'a établi comme élément inhérent aux garanties consacrées à l'article 6 en se référant aux principes de la prééminence du droit et de l'absence d'arbitraire qui sous-tendent la majeure partie de la Convention. L'article 6 § 1 garantit donc à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil.

98. Le droit d'accès aux tribunaux n'est toutefois pas absolu : il se prête à des limitations implicitement admises car il commande de par sa nature même une réglementation par l'Etat. Les Etats contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient pourtant à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention ; elle doit se convaincre que les limitations mises en œuvre ne restreignent pas l'accès offert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, pareilles limitations ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles tendent à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Waite et Kennedy c. Allemagne* [GC], n° 26083/94, § 59, CEDH 1999-I).

99. Sur ce point, la Cour rappelle que son contrôle se fonde sur le principe selon lequel la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs. La remarque vaut en particulier pour le droit d'accès aux tribunaux, vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, § 45, CEDH 2001-VIII).

100. La Cour doit tout d'abord déterminer si la restriction au droit d'accès du requérant à un tribunal poursuivait un but légitime. Elle relève que le Gouvernement, dans ses observations, n'a pas clairement précisé le but légitime que poursuivait la restriction litigieuse au droit d'accès du requérant à un tribunal. Il semble prétendre que l'exclusion de tout contrôle judiciaire résultait de considérations pratiques, telles que la nécessité de verser les prestations rapidement eu égard au fait que les bénéficiaires potentiels étaient très âgés. Il soutient également que, si un contrôle judiciaire était offert, cela impliquerait une interprétation des critères d'indemnisation et l'appréciation des faits particuliers d'affaires données. Le Gouvernement déclare également que la restriction litigieuse se justifiait par la nature particulière des prestations accordées par la Fondation. La Cour partira du principe que la restriction litigieuse poursuivait le but légitime d'assurer la flexibilité et l'efficacité des octrois d'indemnités par la Fondation.

101. La question essentielle en l'espèce tient à la proportionnalité de la restriction litigieuse au droit d'accès du requérant, que la Cour se propose d'apprécier à la lumière des circonstances particulières de la cause.

102. La Cour relève que le Gouvernement se déclare opposé à la mise à disposition d'un contrôle judiciaire en l'espèce, se fondant sur la pratique internationale telle qu'elle serait établie par un certain nombre de traités (paragraphe 87 ci-dessus) concernant diverses demandes individuelles liées aux persécutions nazies ou à des formes similaires de persécutions. Toutefois, la Cour estime que cet argument n'est pas déterminant. Elle observe que les accords auxquels renvoie le Gouvernement ont été conclus

entre l'Allemagne et les Etats-Unis d'Amérique, la France et les Etats-Unis d'Amérique, l'Allemagne et la Conférence juive pour les demandes d'indemnisations matérielles contre l'Allemagne, et entre les parties aux négociations ayant abouti à la création du second régime d'indemnisation (paragraphe 87 ci-dessus). La Cour relève que certains des Etats signataires sont parties à ces accords. Toutefois, elle estime qu'on ne saurait établir sur la base de ceux-ci qu'il existe aujourd'hui une pratique internationale généralement reconnue au sein des Etats contractants consistant à exclure tout contrôle juridictionnel dans des affaires relatives à des demandes de particuliers découlant de persécutions en temps de guerre.

103. En outre, il importe de noter que l'espèce, contrairement à ce que semble suggérer le Gouvernement, ne concerne pas la question de l'immunité des Etats (*Al-Adsani*, arrêt précité ; *Fogarty c. Royaume-Uni* [GC], n° 37112/97, CEDH 2001-XI ; et *Kalogeropoulou et autres*, décision précitée) ni de toute autre forme d'immunité reconnue en droit international ou généralement admise par les Etats signataires pouvant être considérée comme une restriction proportionnée au droit d'accès à un tribunal (*Waite et Kennedy*, arrêt précité, concernant l'immunité d'organisations internationales ; et *A. c. Royaume-Uni*, n° 35373/97, CEDH 2002-X, concernant la doctrine de l'immunité parlementaire), mais porte sur un régime d'indemnisation instauré par un traité international. La Cour relève en outre que la demande présentée par le requérant à la Fondation se basait sur des critères d'indemnisation particuliers stipulés dans les règles régissant la Fondation et n'avait qu'un lien ténu, voire aucun lien, avec l'Allemagne, pays ayant à l'origine fait subir le dommage au requérant.

104. De plus, la Cour observe que les juridictions internes, après interprétation de l'Accord de 1991 et de diverses lois internes (paragraphe 38-45 ci-dessus), ont exclu tout contrôle juridictionnel des décisions rendues par la Fondation dans des cas individuels. Aux yeux de la Cour, cette constatation des autorités judiciaires nationales représente une considération importante, mais n'est pas décisive. Elle rappelle qu'il ne lui incombe pas de se substituer aux juridictions internes. Il appartient en premier lieu aux autorités nationales, et notamment aux tribunaux, de résoudre les problèmes d'interprétation de la législation interne. Cela vaut également lorsque le droit interne renvoie à des règles posées par des accords internationaux. Le rôle de la Cour se limite à s'assurer que les effets d'une telle interprétation sont compatibles avec la Convention (*Waite et Kennedy*, arrêt précité, § 54).

105. La Cour constate que, dans leur jurisprudence relative au premier régime d'indemnisation, la Cour administrative suprême et la Cour suprême ont fondé leur refus de contrôler les décisions de la Fondation dans des affaires particulières en se référant à l'étendue de leurs compétences respectives (paragraphe 38-45 ci-dessus). Quant à la compétence de la Cour administrative suprême, les juridictions internes ont conclu que la Fondation

n'était pas une autorité publique, qu'aucun pouvoir administratif ne lui était délégué en vertu de la loi et que ses décisions n'étaient pas des décisions administratives. Dès lors, la Cour administrative suprême n'est pas compétente. De même, quant aux juridictions civiles, la Cour suprême a conclu que leur compétence était exclue au motif que le droit de recevoir une indemnité de la Fondation ne relevait pas du droit civil.

106. La Cour n'est pas en mesure de répondre à la question de savoir si les conclusions ci-dessus reflètent une interprétation correcte de la législation interne. Force lui est cependant de constater qu'il résulte de cette interprétation que le requérant s'est retrouvé face à une sorte de *vide juridique*, où les juridictions tant ordinaires qu'administratives ont établi qu'elles n'avaient pas compétence pour connaître de ses prétentions. En conséquence, l'intéressé n'a eu aucune possibilité de faire contrôler les décisions de la Fondation par un « tribunal » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention. A cet égard, la Cour souligne qu'il serait incompatible avec la prééminence du droit dans une société démocratique et avec le principe fondamental qui sous-tend l'article 6 § 1, à savoir que les revendications civiles doivent pouvoir être portées devant un juge, qu'un Etat pût, sans réserve ou sans contrôle des organes de la Convention, soustraire à la compétence des tribunaux toute une série d'actions civiles ou exonérer de toute responsabilité civile de larges groupes ou catégories de personnes (*Fayed c. Royaume-Uni*, 21 septembre 1994, § 65, série A n° 294-B ; et *Al-Adsani*, arrêt précité, § 47). La Cour relève également que l'interprétation des juridictions nationales ne semble pas donner assez d'effet au droit à un procès équitable, consacré par l'article 45 de la Constitution polonaise.

107. La Cour estime en outre que la possibilité, évoquée par le Gouvernement, d'engager une procédure civile dans certains cas exceptionnels, par exemple lorsque la Fondation ne procède pas à un paiement à la suite d'une décision rendue en faveur du demandeur, n'a aucune influence sur la pratique bien établie des juridictions internes consistant à exclure le contrôle judiciaire, dans le cas d'une procédure civile, des décisions de la Fondation concernant les indemnités versées dans des cas particuliers (voir, en particulier, la décision n° III ZP 44/97 rendue par la Cour suprême le 31 mars 1998, paragraphes 41-42 ci-dessus).

108. Quant à la proportionnalité de la restriction litigieuse au droit d'accès du requérant, la Cour attache également de l'importance au fait que l'intéressé ne disposait d'aucun autre moyen de réparation raisonnable (voir, *mutatis mutandis*, *Waite et Kennedy*, arrêt précité, § 68 ; et *Cordova c. Italie (n° 1)*, n° 40877/98, § 65, CEDH 2003-I).

109. Quant à l'argument du Gouvernement selon lequel l'existence d'un contrôle juridictionnel impliquerait nécessairement une interprétation des critères d'indemnisation et une appréciation des faits, la Cour rappelle ses constatations quant à la question de l'applicabilité de l'article 6 § 1 aux procédures devant la Fondation, selon laquelle les tentatives par les

demandeurs de contester les critères d'indemnisation en tant que tels seraient vaines. Toutefois, la Cour souligne qu'un contrôle juridictionnel des décisions de la Fondation dans des cas particuliers ne saurait être exclu lorsque l'on peut valablement démontrer que les décisions correspondantes étaient viciées en raison d'une appréciation erronée des faits sous-tendant la demande (paragraphe 72-73 ci-dessus). La Cour observe également que le fait d'assurer un contrôle des décisions de la Fondation par un tribunal national n'irait pas nécessairement à l'encontre du principe voulant que les demandes en question soient examinées rapidement.

110. Pour autant que le Gouvernement tente de justifier la restriction au droit d'accès du requérant à un tribunal en renvoyant à la nature particulière des prestations accordées par la Fondation, la Cour rappelle qu'elle a déjà traité de cette question de manière approfondie lorsqu'elle a examiné la question de l'applicabilité de l'article 6 § 1 en l'espèce dans la décision sur la recevabilité et dans le présent arrêt (paragraphe 71-80 ci-dessus). Eu égard à ses conclusions en la matière, la Cour estime que l'argument relatif à la nature particulière des prestations ne saurait prendre le pas sur l'importance du droit d'accès à un tribunal, vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (*Ait-Mouhoub c. France*, 28 octobre 1998, § 52, *Recueil* 1998-VIII, qui renvoie à l'arrêt *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, § 24, série A n° 32 ; *Waite et Kennedy*, arrêt précité, § 67).

111. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que l'exclusion absolue de tout contrôle judiciaire quant aux décisions rendues par la Fondation en vertu du premier régime d'indemnisation est disproportionnée au but légitime poursuivi et porte atteinte à l'essence même du « droit d'accès du requérant à un tribunal » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

112. Il s'ensuit qu'il y a violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

113. 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

114. Le requérant réclame un montant non précisé à titre de réparation.

115. Le Gouvernement ne fait aucun commentaire.

116. La Cour estime que le requérant a indéniablement subi un dommage moral qui n'est pas suffisamment réparé par le constat d'une

violation de la Convention. Statuant en équité, elle accorde au requérant la somme de 5 000 euros à ce titre.

B. Frais et dépens

117. Le requérant demande 919,80 zlotys polonais pour les frais de dactylographie, de courrier et de traduction.

118. Le Gouvernement ne fait aucun commentaire à ce sujet.

119. La Cour relève que le requérant n'a soumis aucun document pertinent à l'appui de sa demande. Elle considère dès lors que rien ne fonde l'octroi d'une indemnité pour frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

120. 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. *Rejette* les exceptions préliminaires du Gouvernement relatives à l'incompatibilité *ratione personae* et au non-épuisement des voies de recours internes ;
2. *Joint au fond* l'exception préliminaire du Gouvernement relative à l'incompatibilité *ratione materiae* et la *rejette* ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
4. *Dit*
 - 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, la somme de 5 000 EUR (cinq mille euros) pour dommage moral, à convertir en zlotys polonais au taux applicable à la date du règlement, plus toute taxe éventuelle ;
 - 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 ;

5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable du requérant pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 8 juin 2006, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Michael O'Boyle
Greffier

Nicolas Bratza
Président