



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE LUCZAK c. POLOGNE

(Requête n° 77782/01)

ARRÊT

STRASBOURG

27 novembre 2007

DÉFINITIF

02/06/2008

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

En l'affaire Luczak 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 Pavlovski,
Lech Garlicki,
Ljiljana Mijović, *juges*,

et de Lawrence Early, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 6 novembre 2007,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 77782/01) dirigée contre la République de Pologne et dont un ressortissant français, M. Richard Luczak (« le requérant »), a saisi la Cour le 8 août 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant a été représenté par M. Bubak, avocat à Brzeg. Le gouvernement polonais (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. J. Wołosiewicz, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le requérant alléguait avoir été victime d'une violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, en ce qu'il s'était vu refuser son admission au régime de sécurité sociale des agriculteurs.

4. En vertu des dispositions de l'article 29 § 3 de la Convention et de l'article 54A § 3 de son règlement, la Cour a décidé d'examiner conjointement la recevabilité et le fond de la requête. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur la recevabilité et le fond de l'affaire.

5. Le gouvernement français a été invité à intervenir à la procédure (article 36 § 1 de la Convention). Par une lettre du 21 février 2006, il a informé le greffe qu'il ne souhaitait pas exercer ce droit.

6. Le 27 mars 2007, la Cour a décidé de lever l'application de l'article 29 § 3 de la Convention et d'examiner séparément la recevabilité et le fond de la requête. Par une décision adoptée le même jour, elle a, par une décision adoptée à la majorité, déclaré la requête recevable.

7. Le 4 avril 2007, la Cour a demandé aux parties des observations complémentaires sur le fond de l'affaire. Celles-ci lui sont parvenues le 6 juillet 2007.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Le requérant, un ressortissant français d'origine polonaise, est né en 1950 et résidait à Brzeg.

9. Après s'être installé en Pologne vers 1984, il y fut employé pendant plusieurs années. A ce titre, il était affilié au régime général de sécurité sociale, la législation applicable en la matière n'excluant pas les ressortissants étrangers de ce régime.

10. Le 20 janvier 1997, le requérant et sa femme, une ressortissante polonaise, achetèrent ensemble une exploitation agricole, dont ils entrèrent en jouissance le 20 novembre 1997. A cette époque, le requérant quitta son emploi et décida de vivre des revenus de l'exploitation agricole.

11. Le 2 décembre 1997, il sollicita auprès de la caisse de sécurité sociale agricole (*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*) de Częstochowa son affiliation au régime de sécurité sociale agricole.

12. Le 16 décembre 1997, sa demande fut refusée au motif qu'il n'était pas un ressortissant polonais, condition nécessaire à son affiliation en vertu de la loi du 20 décembre 1990 sur la sécurité sociale agricole (« la loi de 1990 » ; *ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników*). En conséquence, il se trouva dépourvu de couverture sociale en cas de maladie, d'accident du travail et d'invalidité. De plus, il ne pouvait pas cotiser pour sa retraite.

13. Par une décision rendue le même jour, la femme du requérant fut admise au régime agricole.

14. Le requérant contesta la décision rendue à son égard. Il souligna que, en tant qu'agriculteur indépendant, il était exposé au risque d'accidents du travail ; et que, depuis qu'il avait acquis l'exploitation agricole, il avait quitté son emploi précédent et comptait sur l'exploitation pour assurer sa subsistance. Il fit valoir également que lorsqu'il était employé, il était couvert par le régime général de sécurité sociale bien qu'il fût de nationalité étrangère, et que le refus de l'inscrire au régime agricole l'empêchait de verser ses cotisations sociales, de sorte que les annuités correspondantes ne seraient pas prises en compte au moment de la liquidation de sa pension de retraite.

15. Le requérant argua également qu'une clause de l'acte notarié par lequel il avait acquis l'exploitation précisait qu'il était tenu de s'inscrire à ce

régime. Il indiqua qu'il vivait en Pologne depuis dix-huit ans et qu'il était titulaire d'un titre de séjour permanent depuis quinze ans. Enfin, il souligna qu'il était d'origine polonaise et qu'il était disposé à verser les cotisations adéquates.

16. Le 30 mars 1998, le tribunal régional de Częstochowa rejeta le recours du requérant, estimant que, n'ayant pas la nationalité polonaise, l'intéressé ne pouvait pas être admis au régime de sécurité sociale agricole. Il estima par ailleurs qu'en cas d'accident du travail grave, le requérant pourrait se voir octroyer une indemnité forfaitaire versée en une fois, en vertu de l'article 10.1.2) de la loi de 1990. Enfin, le tribunal précisa qu'une loi qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1999 permettrait au requérant, en tant que ressortissant étranger résidant en Pologne de manière permanente, d'avoir accès aux services de santé.

17. Le requérant contesta cette décision. Il plaidait que le refus de l'admettre au régime de sécurité sociale agricole au motif de sa nationalité était discriminatoire et constitutif d'une violation du principe d'égalité. Il invoquait la Constitution et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (« le Pacte »).

18. Le 22 décembre 1998, la cour d'appel de Katowice débouta le requérant. Elle estimait qu'il ne pouvait fonder sa demande d'admission au régime de sécurité sociale agricole sur la Constitution, celle-ci prévoyant en son article 37 § 2 des limitations légales aux droits des étrangers. Elle observait par ailleurs que le traité bilatéral conclu en 1948 entre la France et la Pologne en matière de sécurité sociale n'était applicable qu'aux salariés. Elle rejeta également le grief tiré du Pacte, aux motifs que même si cet instrument reconnaissait en son article 9 le droit de toute personne à la sécurité sociale, ses dispositions n'étaient pas d'effet direct, et que les Etats bénéficiaient d'une marge d'appréciation quant à la manière de les mettre en œuvre en droit interne.

19. Le requérant se pourvut en cassation devant la Cour suprême. Le 8 février 2000, celle-ci rejeta son pourvoi, reprenant pour l'essentiel les motifs de la cour d'appel. La haute juridiction observa également que d'après l'article 67 de la Constitution, le droit à la sécurité sociale n'était garanti qu'aux ressortissants polonais.

20. En 1998, le requérant sollicita une dérogation auprès du président de la caisse de sécurité sociale agricole afin d'être admis au régime agricole. Le 7 août 1998, le président de la caisse lui opposa un refus et l'informa que la loi de 1990 excluait expressément l'admission de ressortissants étrangers au régime agricole, cette règle s'appliquant aux agriculteurs eux-mêmes, à leurs conjoints et à l'ensemble du foyer.

21. En 1998, le requérant fit appel au médiateur. Le 16 septembre 1998, celui-ci écrivit au ministre de l'Agriculture une lettre dans laquelle il indiqua que la discrimination fondée sur la nationalité en matière d'accès des agriculteurs à la sécurité sociale risquait de poser problème au regard des

obligations énoncées dans le Pacte. Il pria le ministre de préparer d'urgence une modification de la loi de 1990. Le 30 septembre 1998, le ministre informa le médiateur qu'étaient en cours d'élaboration des modifications de la loi qui devaient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1999 et qui permettraient aux agriculteurs de nationalité étrangère ayant le statut de résidents permanents en Pologne de s'affilier au régime agricole. Le médiateur en informa le requérant. Cependant, les modifications en question ne furent pas adoptées.

22. En 2002, eu égard à l'incertitude dans laquelle il se trouvait toujours quant à sa couverture sociale, le requérant se rendit aux Pays-Bas, où il trouva un travail. D'avril 2004 à avril 2006, il fut en congé de maladie. Ultérieurement, il perçut une indemnité de maladie.

23. Le 2 avril 2004, la loi de 1990 fut modifiée dans le cadre de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne (UE). Les modifications prévoyaient notamment que les ressortissants des Etats membres de l'UE et les ressortissants étrangers titulaires d'un permis de séjour pouvaient s'affilier au régime agricole.

II. LE DROIT INTERNE ET INTERNATIONAL PERTINENT

A. La Charte sociale européenne de 1961

24. La Charte sociale européenne de 1961 (« la Charte sociale »), entrée en vigueur pour la Pologne le 25 juillet 1997, énonce, en ses parties pertinentes :

« Les gouvernements signataires, membres du Conseil de l'Europe, (...) »

Considérant que la jouissance des droits sociaux doit être assurée sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale ; (...)

Sont convenus de ce qui suit : (...) »

Partie II

« Les Parties contractantes s'engagent à se considérer comme liées, ainsi que prévu à la partie III, par les obligations résultant des articles et des paragraphes ci-après (...) »

Article 12 –Droit à la sécurité sociale

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale, les Parties contractantes s'engagent :

1. à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale ;

2. à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification de la Convention internationale du travail (n° 102) concernant la norme minimum de la sécurité sociale ;

3. à s'efforcer de porter progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut ;

4. à prendre des mesures, par la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux appropriés ou par d'autres moyens, et sous réserve des conditions arrêtées dans ces accords, pour assurer :

a. l'égalité de traitement entre les nationaux de chacune des Parties contractantes et les ressortissants des autres Parties en ce qui concerne les droits à la sécurité sociale, y compris la conservation des avantages accordés par les législations de sécurité sociale, quels que puissent être les déplacements que les personnes protégées pourraient effectuer entre les territoires des Parties contractantes ;

b. l'octroi, le maintien et le rétablissement des droits à la sécurité sociale par des moyens tels que la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies conformément à la législation de chacune des Parties contractantes. »

25. En vertu de l'article 20 de la Charte sociale, la République de Pologne se considère comme liée par plusieurs clauses normatives de la Charte, parmi lesquelles l'article 12.

B. Les dispositions constitutionnelles

26. L'article 37 de la Constitution énonce ceci :

« 1. Toute personne qui se trouve sous la juridiction de la République de Pologne bénéficie des libertés et des droits garantis par la Constitution.

2. Les exceptions à cette règle relatives aux étrangers sont fixées par la loi. »

En vertu de l'article 67 § 1 de la Constitution,

« Le citoyen a droit à la protection sociale en cas d'incapacité de travail pour cause de maladie ou d'invalidité ainsi que lorsqu'il a atteint l'âge de la retraite. L'étendue et les formes de la protection sociale sont fixées par la loi. »

C. Le régime de sécurité sociale agricole

27. Le régime de sécurité sociale agricole est régi par la loi du 20 décembre 1990 sur la sécurité sociale agricole; (*ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników* ; « la loi de 1990 »). A l'époque des faits, l'article 1.1. de cette loi, en sa partie pertinente, prévoyait ceci :

« [Le régime de] sécurité sociale agricole couvre les agriculteurs de nationalité polonaise et les membres polonais de leur foyer qui travaillent avec eux. »

28. La loi du 14 décembre 1982 sur la sécurité sociale des agriculteurs et des membres de leur famille, qui précédait la loi de 1990, ne posait pas de condition de nationalité.

29. Le régime prévu par la loi de 1990 comprend les avantages suivants : 1) indemnités de maladie et de maternité ; 2) indemnités en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle ; 3) pension de vieillesse et d'invalidité. Il est géré par la caisse de sécurité sociale agricole (*Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*), un organisme public spécialisé financé par le budget de l'Etat. Selon la taille de leur exploitation, les agriculteurs sont soit tenus par la loi de s'affilier à ce régime soit libres d'en faire la demande. Chaque agriculteur admis à s'affilier au régime doit y verser des cotisations dont le montant ne dépend ni de la taille de son exploitation ni du niveau de revenus qu'il en tire. La condition requise pour être admis à relever de ce régime est d'être propriétaire d'une exploitation agricole, que celle-ci constitue ou non la principale source de revenus de l'affilié.

30. Le 2 avril 2004, la loi de 1990 fut modifiée. Entrées en vigueur le 2 mai 2004, les nouvelles dispositions ont assoupli les conditions d'accès au régime de sécurité sociale agricole en permettant notamment aux ressortissants des Etats membres de l'UE et aux ressortissants étrangers résidant en Pologne moyennant un visa ou un titre de séjour de s'y affilier.

D. Le régime général de sécurité sociale des salariés

31. A l'époque des faits, les règles régissant le fonctionnement du régime général de sécurité sociale des salariés étaient fixées par la loi du 25 novembre 1986 sur l'organisation et le financement de la sécurité sociale (*ustawa o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych*). Cette loi ne prévoyait pas de restrictions à l'admission au régime général en fonction de la nationalité de l'employé, hormis les cas des non-nationaux qui ne résidaient pas de manière permanente dans le pays et qui étaient employés par des missions diplomatiques étrangères. Le 1^{er} janvier 1999, elle fut abrogée et remplacée par la loi du 13 octobre 1998 sur le système de sécurité sociale (*ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*). Les règles d'admission au régime général de sécurité sociale des salariés de nationalité étrangère restèrent toutefois inchangées.

E. L'accord bilatéral entre la Pologne et la France

32. En 1948, la Pologne et la France ont conclu une Convention générale sur la sécurité sociale (Convention générale entre la France et la Pologne sur la sécurité sociale - *Konwencja Generalna pomiędzy Polską a Francją o zabezpieczeniu społecznym*). Cependant, les dispositions de cette Convention n'étaient applicables qu'aux travailleurs salariés ou assimilés, et non aux travailleurs indépendants.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 À LA CONVENTION

33. Le requérant, invoquant l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, se plaint de s'être vu refuser l'admission au régime de sécurité sociale agricole en raison de sa nationalité et de n'avoir ainsi pas pu en percevoir d'indemnités. L'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention est ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

L'article 14 énonce ceci :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

34. Dans sa décision du 27 mars 2007 sur la recevabilité, la Cour a conclu que les intérêts du requérant relativement au régime agricole et le droit associé de percevoir des prestations sociales relevaient de l'article 1 du Protocole n° 1, et que l'article 14 de la Convention était donc applicable. Elle doit à présent examiner s'il y a eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

A. Arguments des parties

1. *Le requérant*

35. Le requérant soutient qu'en le privant de la possibilité de s'affilier au régime agricole au seul motif qu'il était de nationalité étrangère et alors qu'il satisfaisait aux autres conditions légales, les autorités ont enfreint l'interdiction de la discrimination ; que cette situation a eu pour effet de le priver de couverture sociale face aux risques de maladie, d'accident du travail ou d'invalidité et de l'empêcher de continuer à verser ses cotisations de retraite ; et que, s'étant acquitté de ces cotisations pendant de nombreuses

années lorsqu'il était affilié au régime général de sécurité sociale, il pouvait raisonnablement s'attendre à être admis au régime agricole. Le médiateur serait de son avis.

36. La différence de traitement subie par le requérant n'aurait pas de justification objective et raisonnable. L'accès des ressortissants étrangers à la couverture sociale du régime agricole ne pourrait poser qu'un problème marginal, car le nombre de cas concernés serait si faible que cela ne pourrait nullement nuire à l'économie du pays ou à son système de sécurité sociale.

37. En outre, la législation pertinente aurait aboli le critère de nationalité en 2004 pour certains ressortissants étrangers, et pour autant, le régime de sécurité sociale agricole ne se serait pas effondré et la situation des agriculteurs, que le Gouvernement qualifierait de « groupe socialement vulnérable », n'aurait pas énormément changé. De surcroît, au moment de l'introduction au Parlement du projet de loi correspondant, le Gouvernement aurait déclaré que les modifications qui allaient être ainsi apportées à la loi de 1990 n'entraîneraient pas de dépenses budgétaires supplémentaires.¹

38. Le régime agricole pourrait également donner lieu à des abus, dans la mesure où des personnes qui devraient normalement verser des cotisations plus élevées au régime général de sécurité sociale pourraient s'affilier au régime agricole, qui apporterait une couverture sociale complète moyennant des cotisations moindres, et les autorités auraient ignoré ce risque.

39. Le requérant se serait trouvé dans l'incapacité de poursuivre son activité d'agriculteur et d'en tirer des revenus, alors qu'il aurait investi dans son exploitation pour y créer un vignoble. Son incertitude prolongée qui aurait plané sur sa couverture sociale l'aurait contraint à renoncer à ses projets et à quitter la Pologne à l'âge de cinquante-deux ans après y avoir vécu dix-huit ans.

2. Le Gouvernement

40. Le Gouvernement dément que le droit interne ait donné lieu à une quelconque discrimination contraire à l'article 14. La législation relative à l'admission au régime agricole fixerait des critères objectifs appliqués à tous sans exceptions arbitraires. La distinction entre nationaux et non-nationaux aurait été introduite dans l'intérêt général et respecterait le principe de proportionnalité.

41. Même si avant 2004, le requérant ne pouvait s'affilier au régime agricole, il aurait eu droit à certaines prestations sociales, à savoir une indemnité forfaitaire qui aurait pu être versée en une fois soit à lui-même en cas d'accident du travail grave (article 10.1.2 de la loi de 1990), soit à sa famille en cas d'accident du travail mortel (article 10.1.4 de la loi de 1990).

¹ Projet de loi portant modification de la loi de 1990 et de certaines autres lois, présenté au Sejm le 26 mars 2003 (n° 1489).

Le requérant aurait également pu prétendre à une pension de réversion (*renta rodzinna*) au décès de sa femme (article 29 de la loi de 1990). En outre, en tant que ressortissant étranger ayant le statut de résident permanent, il aurait eu droit à des allocations familiales (*zasilek rodzinny*) et à une allocation de soins (*zasilek pielęgnacyjny*), sous réserve de satisfaire à certaines conditions légales ; et il aurait eu accès aux services d'assurance santé dès le 1^{er} janvier 1999.

42. Compte tenu de la vulnérabilité sociale des agriculteurs et de la tradition d'aide publique aux agriculteurs polonais, il n'existerait pas de motif convaincant de croire que la Convention faisait obligation à l'Etat d'aider les ressortissants étrangers en les admettant au régime agricole avant le 1^{er} mai 2004. La limite apportée au droit d'accès du requérant à ce régime n'aurait été que temporaire puisqu'elle aurait été levée à cette date, et pourtant, l'intéressé n'aurait pas demandé alors à y être affilié, mais se serait contenté de maintenir sa requête devant la Cour. De ce fait, le Gouvernement a des doutes quant à la qualité de victime de l'intéressé.

43. La distinction en cause aurait poursuivi le but légitime de protéger un groupe vulnérable en permettant à ses membres d'accéder au régime de sécurité sociale et de bénéficier de ses avantages moyennant une contribution modeste. La création du régime agricole serait le fruit de la politique publique d'appui à un secteur de l'économie sous-développé et peu performant. Dans ce contexte, la condition de nationalité polonaise imposée avant 2004 aurait joué un rôle crucial dans l'apport d'une aide d'Etat à ceux qui en avaient le plus besoin, à savoir les agriculteurs polonais, qui se seraient toujours trouvés désavantagés financièrement par rapport à d'autres secteurs de la société. Le régime agricole serait financé à 95% par le budget de l'Etat, ce qui représenterait une charge considérable pour les contribuables et pour l'économie du pays ; et les cotisations versées à ce régime par les agriculteurs seraient très inférieures à celles que versent les affiliés au régime général de sécurité sociale. Ainsi, il serait injustifié de soutenir qu'un régime de sécurité sociale aussi coûteux aurait dû être ouvert à quiconque souhaitait en bénéficier.

44. L'Etat polonais ne pourrait voir sa responsabilité engagée pour avoir tenté de concilier ses impératifs budgétaires avec les difficultés sociales et financières du secteur agricole. Actuellement, environ 16% de la population du pays serait classée dans la catégorie des employés agricoles tandis que la contribution du secteur au PIB ne dépasserait pas les 3% : il serait donc évident que le budget et les contribuables polonais participent massivement au financement du régime agricole. De plus, il y aurait de bonnes raisons de croire que l'ouverture de ce régime aux ressortissants étrangers irait à l'encontre de l'objectif à long terme consistant à en réduire les dépenses et favoriserait de manière injustifiée les ressortissants étrangers.

45. Compte tenu de ce qui précède, la distinction en cause n'aurait pas dépassé la marge d'appréciation dont jouissent les autorités en matière de

politique sociale. Il y aurait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les conditions d'admission au régime agricole et l'objectif d'aide publique à un secteur de la société socialement et économiquement vulnérable. De plus, la différence de traitement aurait été temporaire et aurait reposé sur d'importantes considérations de politique sociale et budgétaire. Il n'y aurait donc pas eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

B. Appréciation de la Cour

1. Principes généraux

46. Le requérant se plaint d'une différence de traitement fondée sur la nationalité, qui est l'un des motifs de discrimination prohibés par l'article 14, qui en dresse une liste non exhaustive.

47. Aux fins de l'article 14, une différence de traitement entre des personnes placées dans des situations analogues ou comparables est discriminatoire si elle ne repose pas sur une justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (*Van Raalte c. Pays-Bas*, 21 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, § 39 ; *Larkos c. Chypre* [GC], n° 29515/95, § 29, CEDH 1999-I ; et *Stec et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 65731/01, § 51, CEDH 2006-(VI)).

48. L'étendue de la marge d'appréciation varie selon les circonstances, les domaines et le contexte (*Petrovic c. Autriche*, 27 mars 1998, *Recueil* 1998-II, § 38). En règle générale, seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité (*Gaygusuz c. Autriche*, 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1142, § 42, et *Koua Poirrez c. France*, n° 40892/98, § 46, CEDH 2003-X). Toutefois, la Convention laisse d'ordinaire aux Etats une large marge d'appréciation dans le domaine des mesures générales de stratégie économique ou sociale (voir, par exemple, *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, série A [n° 98, § 46, et *National & Provincial Building Society et autres c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997, *Recueil* 1997-VII, § 80). De par leur connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'utilité publique en matière économique et sociale, et la Cour respecte en principe les choix du législateur sauf si son jugement se révèle « manifestement dépourvu de base raisonnable » (ibidem).

2. Application de ces principes au cas d'espèce

49. La Cour note que la loi de 1990 établissait une différence de traitement en matière d'accès au régime agricole, l'accès étant subordonné à une condition de nationalité ; et elle considère que le requérant pouvait prétendre se trouver dans une situation analogue à celle d'autres personnes, ressortissantes polonaises, sollicitant leur affiliation à ce régime. A cet égard, la Cour juge important le fait que l'intéressé résidait de manière permanente en Pologne, qu'il avait été précédemment affilié au régime général de sécurité sociale, et qu'il participait, en tant que contribuable, au financement du régime agricole.

50. La Cour prend note de l'argument du Gouvernement selon lequel même avant le 1^{er} mai 2004 le requérant avait droit à certaines prestations sociales (versement unique d'une indemnité forfaitaire en cas d'accident du travail grave, pension de réversion, allocations familiales et allocation de soins). Elle observe toutefois que les juridictions internes ont jugé qu'en vertu de la législation relative au régime de sécurité sociale agricole, il ne pouvait prétendre qu'à l'une de ces prestations (paragraphe 16 ci-dessus). La Cour n'estime pas nécessaire de déterminer si le requérant avait réellement droit à toutes les prestations mentionnées par le Gouvernement puisque, de toute manière, il ne fait pas de doute qu'il était privé des éléments essentiels de la couverture sociale, à savoir les prestations versées en cas de maladie (*zasilek chorobowy*) ou d'invalidité (*renta inwalidzka*). En outre, il s'est trouvé dans l'impossibilité de continuer à cotiser pour sa pension de retraite.

51. Le Gouvernement défendeur a tenté de justifier la différence de traitement entre les ressortissants polonais et les ressortissants étrangers en s'appuyant sur ses politiques à l'égard du secteur agricole, secteur qu'il estimait sous-développé et économiquement peu performant. Ainsi, le but de la création du régime agricole et de l'application à ce régime de règles particulières aurait été de protéger les agriculteurs polonais, qui seraient un groupe vulnérable ; et ce régime serait financé pour l'essentiel par le budget de l'Etat, ce qui refléterait la politique d'aide financière publique aux agriculteurs polonais.

52. La Cour rappelle que seules des considérations très fortes peuvent justifier une différence de traitement fondée, comme en l'espèce, exclusivement sur la nationalité. On peut considérer que la mise en place d'un régime de sécurité sociale particulier aux agriculteurs, essentiellement financé par les deniers publics et offrant à ceux qui y sont admis une couverture plus avantageuse que celle du régime général de sécurité sociale, s'inscrit dans une stratégie socio-économique relevant de la marge d'appréciation des Etats. Néanmoins, la législation régissant l'accès à un tel régime doit être compatible avec l'article 14 de la Convention. S'il est démontré qu'existent des motifs objectifs et raisonnables d'en exclure un individu, alors le principe de proportionnalité entre en jeu. Cela signifie notamment que même lorsque des considérations fortes ont été invoquées

pour justifier l'exclusion d'un tel régime, cette exclusion ne doit pas laisser l'intéressé dans une situation où, au péril de sa subsistance, il se trouverait privé de toute couverture sociale, qu'elle soit assurée par un régime général ou par un régime particulier : il ne serait pas compatible avec les tendances européennes actuelles en matière de droit de la sécurité sociale de laisser un salarié ou un travailleur indépendant démuné de toute couverture sociale.

53. Dans *Stec et autres c. Royaume-Uni* (précité), La Cour a eu à examiner une allégation relative à l'inégalité découlant du fait que le droit à une prestation sociale (l'allocation pour diminution de la rémunération) était lié à l'âge auquel l'intéressé pouvait toucher sa pension de retraite légale. Dans cette affaire, la Cour, statuant en Grande Chambre, a conclu que la politique adoptée par le législateur, qui avait repoussé à 2020 l'harmonisation entre les hommes et les femmes de l'âge du départ à la retraite, relevait de la marge d'appréciation de l'Etat et que, en conséquence, il n'y avait pas violation de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

54. A la différence de *Stec et autres*, qui portait sur une différence de traitement fondée sur le sexe, la présente affaire concerne une discrimination fondée sur la nationalité. Dans le cas présent, la Cour considère que plusieurs arguments lui permettent de parvenir à la conclusion inverse à celle qu'elle a retenue dans *Stec et autres*.

55. Premièrement, en l'espèce, le requérant s'est vu refuser l'admission au régime agricole au seul motif de sa nationalité, alors qu'en pratique il se trouvait, de tous points de vue, dans une situation analogue à celle des ressortissants polonais qui, après avoir été affiliés au régime général de sécurité sociale, sollicitaient leur affiliation au régime agricole. La Cour souligne ici que, par les taxes qu'il payait, le requérant, lorsqu'il était salarié, contribuait au régime agricole au même titre que tout ressortissant polonais.

56. Deuxièmement, le ministre de l'Agriculture a reconnu le problème de discrimination sous-jacent à la présente affaire mais n'y a pas remédié pour janvier 1999 comme il l'avait annoncé. A cet égard, la Cour observe que la loi de 1982, qui précédait celle de 1990, ne posait pas de condition de nationalité pour l'accès des agriculteurs à une couverture sociale.

57. Troisièmement, pour le Gouvernement, la différence de traitement était justifiée par les politiques sociales et économiques menées avant 2004, année où la Pologne a dû modifier la législation pertinente à la suite de son adhésion à l'Union européenne. Or il n'a pas expliqué pourquoi les objectifs de politique publique à l'égard du régime agricole avaient soudain perdu leur pertinence après 2004.

58. Quatrièmement, contrairement à ce qu'elle a constaté dans l'affaire *Stec et autres*, la Cour ne juge pas établi que le maintien de la distinction litigieuse en l'espèce ait été justifié par le fait que sa suppression aurait eu pour l'économie du pays des implications d'une portée et d'une gravité considérables. A cet égard, elle observe que selon les estimations du

Gouvernement lui-même, les modifications de la loi de 1990 permettant l'admission au régime agricole, notamment, des ressortissants des Etats membres de l'UE ne devaient pas entraîner des dépenses budgétaires supplémentaires (paragraphe 37 ci-dessus).

59. Eu égard à ce qui précède, tout en admettant qu'une mesure ayant pour effet que soient traitées différemment des personnes se trouvant dans une situation analogue à celle d'autres personnes peut être justifiée par des motifs d'intérêt public, la Cour considère qu'en l'espèce, le Gouvernement n'a pas expliqué de manière convaincante en quoi il relevait de l'intérêt général de refuser l'admission du requérant au régime agricole pendant la période en question (voir, *mutatis mutandis*, *Larkos*, précité, § 31). En conclusion, elle conclut que, même si compte est tenu de la marge d'appréciation des Etats dans le domaine de la sécurité sociale, le Gouvernement n'a pas présenté de justification objective et raisonnable de la distinction en cause qui puisse satisfaire aux exigences de l'article 14 de la Convention.

60. Partant, il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

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

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

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

A. Dommage

62. Le requérant demande un montant total de 71 100 euros (EUR) pour l'ensemble des dommages qu'il estime avoir subis, soit 50 000 EUR pour le préjudice financier qui aurait découlé, de 1997 à 2002, de l'impossibilité de travailler sur son exploitation agricole et d'en tirer des revenus, de l'absence de couverture sociale et de la détérioration de sa santé ; 1 000 EUR pour ses frais médicaux ; 1 000 EUR pour l'entretien de sa maison ; et 19 100 EUR pour la perte de ses futures indemnités de retraite, dans la mesure où il se serait trouvé pendant cinq ans dans l'impossibilité de cotiser à cette fin.

63. Le Gouvernement soutient qu'il n'existe pas de lien de causalité entre la violation alléguée et le dommage matériel avancé. Pour ce qui est du dommage moral, il souligne que le requérant n'a présenté aucun élément à l'appui de sa demande et, de toute façon, il estime exorbitante la somme demandée. Il prie la Cour, dans l'hypothèse où elle conclurait à une

violation, de dire que le constat de violation constitue en lui-même une satisfaction équitable suffisante.

64. La Cour n'aperçoit aucun lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel qu'aurait constitué le manque à gagner allégué pour la période allant de 1997 à 2002. Elle observe toutefois que cette violation a privé le requérant de la possibilité de cotiser en vue de sa retraite. Sans vouloir spéculer sur le montant de la pension de retraite à laquelle il aurait eu droit et la date à laquelle il aurait pu y prétendre, la Cour doit néanmoins tenir compte du fait qu'il a subi un tort moral et matériel certain (*Koua Poirrez*, précité, § 70). Statuant en équité, comme le veut l'article 41 de la Convention, elle lui accorde 5 000 EUR, tous chefs de préjudice confondus.

B. Frais et dépens

65. Le requérant demande également 7 200 EUR plus la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les frais et dépens engagés devant les juridictions internes et devant la Cour. Il a présenté une copie du contrat conclu avec son avocat.

66. Le Gouvernement estime que cette somme est exorbitante et que les calculs correspondants sont spéculatifs. Le requérant n'aurait pas produit de factures à l'appui de sa demande, car la copie du contrat conclu entre le requérant et son avocat et la facture émise par le traducteur seraient des documents privés. Enfin, toute somme octroyée devrait être limitée aux frais et dépens réellement et nécessairement exposés et d'un montant raisonnable.

67. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, compte tenu des informations dont elle dispose et des critères ci-dessus énoncés, la Cour juge raisonnable d'octroyer la somme de 5 000 EUR pour l'ensemble des frais et dépens, plus toute somme pouvant être due au titre de la TVA.

C. Intérêts moratoires

68. 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. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 ;
2. *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, les sommes suivantes, à convertir dans la monnaie nationale de l'Etat défendeur au taux applicable à la date du règlement :
 - i) 5 000 EUR (cinq mille euros) pour dommage matériel et moral ;
 - ii) 5 000 EUR (cinq mille euros) pour frais et dépens ;
 - iii) tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur les sommes ci-dessus ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 27 novembre 2007, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Lawrence Early
Greffier

Nicolas Bratza
Président