



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

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE WILCZKOWSKA ET AUTRES c. POLOGNE

(Requête n° 28983/02)

ARRÊT

STRASBOURG

8 janvier 2008

DÉFINITIF

08/04/2008

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Wilczkowska et autres 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 Fatoş Aracı, *greffière adjointe de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 4 décembre 2007,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 28983/02) dirigée contre la République de Pologne et dont les ressortissants de cet Etat, MM. Janina Wilczkowska et autres (« les requérants »), ont saisi la Cour le 25 juillet 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 ») est représenté par son agent, M. Jakub Wołosiewicz, du ministère des Affaires étrangères.

3. Le 16 novembre 2006, le Président de la quatrième Section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant de l'article 29 § 3 de la Convention, il a été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

4. Les requérants MM. Janina Wilczkowska et autres, sont des ressortissants polonais, nés respectivement en 1921, 1929, 1959, 1950 et 1960 et résidant respectivement à Radom, Starachowice, Warszawa, Huntington (États-Unis), Nepean (Canada).

5. Le 22 octobre 1975, les requérants furent expropriés de leur propriété pour cause d'utilité publique, conformément à la loi sur l'expropriation datant du 12 mars 1958. Une indemnité fut allouée à ceux-ci de la part du Trésor public.

6. En 1990, la requérante MM. J. Wilczkowska, au nom de tous les requérants, entreprit des démarches visant à se voir restituer le bien. Elle se plaignit de ce que l'acquisition par l'État du terrain litigieux avait pour but de construire une patinoire. Toutefois, celui-ci n'avait pas été utilisé à cette fin.

7. Le 30 juin 1994 (*Kierownik Urzedu Rejonowego*), l'autorité administrative compétente rejeta la demande de l'intéressée, décision confirmée en appel le 5 septembre 1994 par le préfet de Kielce (*Wojewoda Kielecki*). Les autorités administratives, en se basant sur le plan d'aménagement territorial datant du 20 février 1991, relevèrent que le terrain avait reçu une destination conforme à la déclaration d'utilité publique.

8. Le 12 septembre 1995, la Cour administrative suprême annula la décision précédente et renvoya l'affaire pour réexamen.

9. Le 21 mars 1996, le préfet de Kielce confirma la décision rendue par l'organe de première instance du 30 juin 1994.

10. Le 25 février 1997, la Cour administrative suprême annula les décisions précédentes et renvoya l'affaire pour réexamen.

11. Le 30 septembre 1997, l'autorité administrative compétente (*Kierownik Urzedu Rejonowego*) ordonna la restitution aux requérants d'une partie du terrain et fixa le montant de l'indemnité qui devait être versée au profit de la mairie de Starachowice. Dans sa motivation, l'organe en question releva qu'une partie de la parcelle avait été aménagée par la commune en vue d'y construire un terrain de sport. Dès lors, le but d'utilité publique fixé en 1975 avait été poursuivi en l'espèce et la demande des requérants de rétrocession devait être rejetée. Quant à la partie du terrain qui n'avait pas été aménagée à cet effet, la demande des requérants était bien fondée.

12. Mécontente du montant d'indemnité fixé par l'autorité administrative ainsi que de l'impossibilité de se voir restituer la totalité du terrain, la requérante interjeta appel de la décision précédente.

13. Dans la mesure où aucune décision ne fut rendue, elle forma auprès de la Cour administrative suprême un recours en carence pour se plaindre de l'inaction de l'autorité administrative d'appel. Le 10 mars 1999, la cour accueillit sa demande et somma l'administration de prendre une décision.

14. Le 21 mai 1999, le préfet annula la décision du 30 septembre 1997 et renvoya l'affaire pour réexamen.

15. Le 22 février 2000, l'autorité administrative compétente (*Starosta Starachowicki*) ordonna la rétrocession aux requérants de la même partie du terrain que celle indiquée dans la décision du 30 septembre 1997, en augmentant le montant de l'indemnisation à payer à la mairie. Le 8 août 2001, l'organe de deuxième instance confirma en appel la décision du 22 février 2000.

16. Le 4 juin 2002, la Cour suprême administrative annula la décision du 8 août 2001 pour erreur manifeste de droit et renvoya l'affaire pour réexamen devant l'organe de première instance.

17. Le 30 décembre 2003, l'autorité administrative compétente (*Starosta Starachowicki*), statuant sur le renvoi, rejeta la demande des requérants, au motif que le terrain litigieux avait reçu une destination conforme à la déclaration d'utilité publique du 1975. La requérante n'interjeta pas appel de cette décision.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

18. En vertu de l'article 35 du code du contentieux administratif, l'autorité administrative saisie par un demandeur dispose d'un délai maximal de deux mois pour prononcer une décision. Lorsque le délai en question n'est pas respecté, l'autorité administrative se doit- en vertu de l'article 36 du code - d'expliquer aux parties les motifs de sa carence. De surcroît, elle est tenue de fixer un nouveau délai dans lequel la décision devra être prononcée.

19. Si l'autorité administrative demeure inactive, la partie intéressée peut se plaindre de son inaction en formant – en vertu de l'article 37 § 1 du code - un recours hiérarchique en carence auprès d'une autorité hiérarchiquement supérieure à celle mise en cause. Dans la mesure où le recours s'avère bien fondé, l'autorité administrative concernée peut se voir impartir par l'autorité supérieure un nouveau délai pour rendre une décision. Par ailleurs, l'autorité supérieure peut ordonner l'ouverture d'une enquête administrative pour identifier les motifs de sa carence. De surcroît, lorsque cela s'avère nécessaire, l'autorité hiérarchiquement supérieure peut prendre des mesures appropriées en vue de prévenir à l'avenir la répétition des carences.

20. En vertu de l'article 17 de la loi sur la Cour administrative suprême entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1995, une partie à une procédure administrative pouvait également à tout moment saisir cette juridiction d'un recours en carence en vue de voir constater l'inaction d'une autorité administrative devant rendre une décision. En vertu de l'article 26 de la loi en question, à supposer que les allégations au sujet de l'inaction de l'autorité mise en cause soient fondées, cette dernière peut être sommée par la Cour administrative suprême « à rendre une décision ou accomplir un acte donné ou bien à déclarer l'existence d'un droit ou d'une obligation qui découle de la loi ». Une telle décision de la Cour administrative suprême est juridiquement contraignante. Si l'autorité administrative concernée ne s'y conforme pas, la Cour administrative suprême peut lui infliger une amende administrative ou bien rendre elle-même la décision sur le droit ou l'obligation en cause.

21. A la suite de l'adoption, les 25 juillet et 30 août 2002, de nouvelles lois sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs, des juridictions administratives de deuxième degré ont été instituées dans le système judiciaire polonais. De ce fait, la loi sur la Cour administrative suprême du 1995 a été abrogée étant donné que les nouvelles lois régissaient également le mode du fonctionnement de la juridiction administrative suprême.

22. L'article 3 § 1 de la loi du 30 août 2002, dispose que les tribunaux administratifs contrôlent les actes de l'administration publique. Il leur incombe, notamment, d'examiner les recours en carence dirigés contre les autorités administratives. La décision par laquelle un tribunal administratif se prononce sur ledit recours est susceptible d'un pourvoi en cassation qui peut être formé devant la Cour administrative suprême.

23. En vertu de l'article 16 de la loi du 17 juin 2004, portant sur les plaintes relatives à la violation du droit d'une partie à ce que sa cause soit entendue en justice sans retard excessif (ci-dessous « loi de 2004 »), une partie, qui n'a pas déposé plainte pour dénoncer un retard excessif de procédure sur la base de cette loi, peut chercher à obtenir réparation pour le préjudice résultant du retard excessif sur la base de l'article 417 du Code civil, une fois terminée la procédure sur le fond. En d'autres termes, dans le cas d'une procédure déjà terminée au niveau national, la possibilité de demander réparation pour un préjudice résultant d'un retard excessif de cette procédure consiste à avoir recours à une plainte fondée sur les règles d'usage de la responsabilité de l'Etat pour les préjudices causés par l'autorité publique.

24. En vertu de l'article 3 de la loi du 17 juin 2004, celle-ci couvre en principe toutes les procédures judiciaires devant les tribunaux administratifs et de droit commun.

25. L'article 417 du code civil statue que le trésor public est responsable des dommages causés par un agent de l'État dans l'exercice de ses fonctions.

EN DROIT

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

26. Les requérants allèguent que la durée de la procédure a méconnu le principe du « délai raisonnable » tel que prévu par l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

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

27. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

28. La période à considérer a débuté en 1990 et s'est terminée le 30 décembre 2003. Sa durée est donc d'environ 14 années. Toutefois, eu égard à sa compétence *ratione temporis*, la Cour ne peut prendre en considération que la période d'environ 10 années et 8 mois qui s'est écoulée depuis le 1er mai 1993, même si elle aura égard au stade qu'avait atteint la procédure à cette date (voir, par exemple, l'arrêt *Kudła c. Pologne* [GC], no 30210/96, § 123, CEDH 2000-XI).

A. Sur la recevabilité

29 Le Gouvernement affirme que les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours internes. Il soutient qu'ils auraient pu introduire, sur le fondement de l'article 417 du code civil, l'action indemnitaire en vue de rechercher la réparation du dommage qu'ils auraient pu subir du fait de la durée de la procédure.

30. Le requérant ne se prononce pas sur la question.

31. La Cour rappelle que la finalité de l'article 35 est de ménager aux États contractants l'occasion de prévenir ou redresser les violations alléguées contre eux avant que ces allégations ne soient soumises aux organes de la Convention. Cette disposition doit s'appliquer « avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif »; il suffit que l'intéressé ait soulevé devant les juridictions nationales « au moins en substance, et dans les conditions et délais prescrits par le droit interne » les griefs qu'il entend par la suite formuler devant la Cour » (voir, entre autres, *Castells c. Espagne*, arrêt du 23 avril 1992, série A n°236, p. 19, § 27 ; *Bielec c. Pologne*, arrêt du 27 juin 2006 n°40084/02).

32. La Cour note que dans le cas d'espèce, la requérante (MM. Wilczkowska) a formé un recours hiérarchique en carence pour se plaindre de l'inaction de l'autorité administrative d'appel. La cour a accueilli sa plainte le 10 mars 1999 et avait sommé l'administration de prendre une décision (voir le paragraphe 13 ci-dessus). Toutefois, depuis cette date, l'affaire était pendante encore pendant environ quatre années consécutives, les décisions ayant été rendues mais étaient erronées et systématiquement annulées par les instances supérieures.

33. La Cour rappelle dans ce contexte que l'action contre la carence de l'administration prévue par l'ancienne loi sur la Cour administrative suprême ainsi que par la loi sur la procédure devant les tribunaux administratifs actuellement en vigueur est réputée être une voie de droit efficace de nature à porter remède à la durée excessive d'une procédure administrative (*Bukowski c. Pologne* (déc), n°38665/97, 11 juin 2002).

34. Se référant à l'argument du Gouvernement selon lequel les requérants auraient dû engager l'action indemnitaire prévue par l'article 417 du code civil, la Cour rappelle sa jurisprudence pertinente dont il ressort que lorsque le droit interne prévoit plusieurs recours parallèles relevant de différents domaines du droit, l'article 35 § 1 de la Convention n'exige pas qu'un requérant, après avoir tenté d'obtenir le redressement d'une violation alléguée de la Convention au travers de l'un de ces recours, doive encore nécessairement en utiliser d'autres (*Kaniewski c. Pologne*, n° 38049/02, 8 novembre 2005).

35. Eu égard à ce précède, la Cour considère qu'il convient de rejeter l'exception du Gouvernement.

36. La Cour constate que le grief n'est pas manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

37. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés (voir, *Czech c. Pologne*, n° 49034/99, § 44, 15 novembre 2005 ; *Wojda c. Pologne*, n° 55233/00, § 9, 8 novembre 2005).

38. Le Gouvernement considère que l'affaire était très complexe autant pour l'établissement des faits, en particulier pour la période avant 1975, que du point de vue juridique. Il estime que les autorités ont apporté à l'affaire toute la diligence nécessaire.

39. La Cour admet que la procédure revêtait une certaine complexité. Toutefois, elle considère qu'à elle seule, la complexité de l'affaire ne saurait justifier la durée de la procédure et qu'il n'apparaît pas que le requérant ait contribué à la durée de la procédure.

40. Quant au comportement des autorités judiciaires, la Cour souligne en particulier le fait que les décisions administratives rendues en l'espèce ont été à maintes fois annulées et l'affaire réexaminée à plusieurs reprises par les instances inférieures. Tout ceci amène la Cour à considérer que les autorités judiciaires n'ont pas apporté toute la diligence nécessaire au bon déroulement de la procédure.

41. La Cour a traité à de nombreuses reprises d'affaires soulevant des questions semblables à celle du cas d'espèce et a constaté la violation de l'article 6 § 1 de la Convention (voir *Czech*, § 45 et *Wojda*, § 16, précité).

42. Eu égard l'ensemble des circonstances de la cause et plus particulièrement à l'enjeu du litige pour les requérants, une procédure d'environ 10 années et 8 mois ne peut être considérée comme raisonnable.

43. Il y a donc eu dépassement du délai raisonnable et, partant, violation de l'article 6 § 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 A LA CONVENTION

44. Les requérants se plaignent également de l'atteinte à leur droit de propriété. Ils invoquent l'article 1 du Protocole n° 1 qui se lit comme suit :

« 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. »

45. La Cour constate que les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours à leur disposition en droit polonais, au sens de l'article 35 § 1 de la Convention puisqu'ils n'ont pas interjeté appel de la décision de l'autorité administrative compétente du 30 décembre 2003. Il convient donc de déclarer le grief irrecevable.

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

46. 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

47. Les requérants réclament 300 000 PLN (environ 82 800 EUR) au titre du préjudice matériel et 100 000 PLN (environ 27 600 EUR) au titre du préjudice moral qu'ils auraient subi.

48. Le Gouvernement n'aperçoit aucun lien de causalité entre la violation alléguée et le dommage matériel présenté. Il estime la somme au titre du préjudice moral excessive. Il invite la Cour à décider qu'en cas de violation le constat de celle-ci représenterait une satisfaction équitable suffisante.

49. En l'absence d'un lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel allégué, la Cour rejette cette demande. En revanche, statuant en équité et au vu des circonstances de l'affaire, elle considère qu'il y a lieu d'octroyer aux requérants 6 000 EUR au titre du préjudice moral.

B. Frais et dépens

50. Les requérants demandent également 2020 PLN (environ 560 EUR) pour les frais administratifs d'envoi du dossier ainsi que ceux liés à la consultation d'un avocat et aux traductions nécessaires pour la procédure devant la Cour. Ils présentent les documents justifiant les frais encourus.

51. Le Gouvernement n'a pas pris position à cet égard.

52. 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 et compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour estime raisonnable d'allouer aux requérants la somme de 560 EUR à ce titre.

C. Intérêts moratoires

53. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré de la durée excessive de la procédure et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 6 000 EUR (six mille euros) pour dommage moral et 560 EUR (cinq cent soixante euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, montant à convertir en zlotys polonais au taux applicable à la date du règlement ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la

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

4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 8 janvier 2008 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Fatoş Aracı
Greffière adjointe

Nicolas Bratza
Président