



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

QUATRIÈME SECTION

**AFFAIRE CUDOWSCY c. POLOGNE**

*(Requête n° 34591/04)*

ARRÊT

STRASBOURG

5 janvier 2010

**DÉFINITIF**

*05/04/2010*

*Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire Cudowscy c. Pologne,**

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

Nicolas Bratza, *président*,

Lech Garlicki,

Giovanni Bonello,

Ljiljana Mijović,

Päivi Hirvelä,

Ledi Bianku,

Nebojša Vučinić, *juges*,

et de Fatoş Aracı, *greffière adjointe de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 1 décembre 2009,

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

## PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 34591/04) dirigée contre la République de Pologne dont les ressortissants de cet État, MM. Bogusław Cudowski et Andrzej Cudowski (« les requérants »), ont saisi la Cour le 16 août 2004 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 janvier 2008, le président de la quatrième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre 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 (père et fils), nés respectivement en 1935 et 1963, résident à Białystok.

5. En vertu d'un contrat administratif conclu en 1974 entre l'État et le *de cujus* des requérants, ce dernier céda à l'État une parcelle de terrain sise à Białystok contre le paiement d'une indemnité. Il ressort du dossier de l'affaire que le transfert de la propriété fut opéré en vue de la conduite d'un projet immobilier envisagé par les autorités d'alors, concernant un plus

vaste ensemble des terrains. Il s'agissait apparemment de la construction d'un complexe immobilier qui devait être exploité par la Polytechnique de Białystok.

### **1. Procédure tendant à la restitution du terrain**

6. Le 19 mars 1992, Andrzej Cudowski (le second requérant) sollicite auprès de l'administration de district (*Urząd Rejonowy*) de Białystok la restitution en sa faveur de la parcelle de terrain en question.

7. Le 2 juillet 1992, l'administration de district accueille la demande, estimant que le terrain n'ayant pas été aménagé pendant dix-huit ans, il n'était plus utile à l'exécution du projet initialement prévu.

8. Le 19 août 1992, le préfet de Białystok annule la décision du 2 juillet et renvoya l'affaire pour reconsidération, au motif que la question de l'utilité du terrain pour l'exécution du projet initialement envisagé n'avait pas été suffisamment examinée par les autorités.

9. Le 21 octobre 1992, l'administration de district rejeta la demande du requérant en relevant qu'il s'était avéré que le terrain était toujours indispensable à l'exécution du projet prévu, ce dernier étant valable et devant être réalisé progressivement. Le 16 décembre 1992, le préfet confirma cette décision. Le 17 décembre 1993, la Cour administrative suprême annula les deux décisions, estimant que les questions essentielles de point de vue de la solution de l'affaire, notamment celle de l'utilité du terrain pour l'exécution du projet envisagé lors de son transfert à l'État, n'avaient pas été suffisamment clarifiées. En outre, les autorités n'avaient pas déterminé si seul le second requérant pouvait formuler la demande de restitution ou si en revanche celle-ci aurait dû être déposée également par son père.

10. A la suite de la réintroduction de la demande par les deux requérants, le 13 avril 1994, l'administration de district reprît l'examen du dossier.

11. Le 11 mai 1994, l'administration suspendit la procédure estimant que les requérants devaient au préalable obtenir une décision de justice attestant de leur qualité d'héritiers du propriétaire initial du terrain concerné par leur demande. Le 23 juin 1994, le préfet annula cette décision.

12. En vertu d'une décision prononcée le 30 août 1994, l'administration de district décida d'abandonner la procédure (*umorzyc postepowanie*), au motif qu'elle n'était pas compétente pour décider de la restitution du terrain qui n'était plus en possession de l'État mais en celle d'une tierce personne, à savoir de la Polytechnique de Białystok. Selon l'administration, à la suite de l'entrée en vigueur en 1990 de la loi sur l'enseignement supérieur, la Polytechnique était devenue *ex lege* titulaire du bail emphytéotique sur ce terrain à la dissolution duquel elle s'était opposée. L'administration appuya sa décision sur les résolutions de la Cour Suprême des 23 septembre et 22 décembre 1993. Le 15 novembre 1994, le préfet confirma la décision du

30 août 1994. Toutefois, le 20 décembre 1995, la Cour administrative suprême annula les deux décisions, au motif que les autorités ne s'étaient pas prononcées sur le fond de l'affaire. En dépit des instructions données dans son arrêt du 17 décembre 1993, elles avaient omis de déterminer les questions pertinentes, notamment celle de savoir si le terrain avait été exploité conformément au but envisagé lors de son expropriation.

13. Le 29 mai 1996, l'administration de district entendit les requérants.

14. Il ressort des éléments fournis par le Gouvernement que le 2 juillet 1996, les autorités engagèrent les démarches en vue de la dissolution du bail emphytéotique consenti sur le terrain en faveur de la Polytechnique. En parallèle, les requérants furent informés que l'examen de leur demande tendant à la restitution du terrain serait poursuivi dès la solution de la question relative à la dissolution du bail.

15. Le 25 février 1997, les autorités informèrent les requérants, conformément à l'article 36 du code de procédure administrative, des motifs du non-respect des délais prévus pour le traitement de leur demande. Elles relevèrent qu'il s'était avéré que la situation légale de certains terrains en possession de la Polytechnique n'était pas en règle. L'expert géomètre, commissionné en vue d'effectuer une mise à jour de la documentation pertinente, ne pouvait y procéder, étant donné qu'il devait attendre l'issue d'une autre procédure civile (portant sur une éventuelle acquisition des terrains par l'État par prescription acquisitive) pendante devant le tribunal de district de Białystok.

16. Le 17 décembre 1997, l'administration de district suspendit formellement la procédure. Elle releva que le terrain litigieux n'ayant pas été exploité conformément au but envisagé lors de son transfert, il était susceptible d'être restitué aux requérants. Toutefois, la restitution ne pourrait être opérée sans la dissolution préalable du bail emphytéotique. Or, cette dernière nécessitait l'établissement préalable du plan de bornage des terrains par l'expert, démarche qui n'avait pu être achevée, compte tenu du fait que la procédure civile (voir, § 15 ci-dessus) devant le tribunal de district de Białystok se prolongeait.

17. Le 7 janvier 1999, les requérants sollicitèrent la reprise de la procédure en relevant que depuis plus de six années leur affaire n'avait pas encore été résolue.

18. Il ressort des éléments fournis par le Gouvernement que le 2 mars 1999, le président de Białystok s'adressa au préfet en le priant de l'informer si existait en l'espèce une base légale pour dissoudre le bail emphytéotique. Le 24 mars 1999, il fut informé en réponse que tel n'était pas le cas.

19. Entretemps, dans un courrier du 22 mars 1999, les requérants se plaignirent de la longueur de la procédure et du défaut de respecter les délais prévus par la loi pour le traitement de leur demande.

20. Le 21 avril 1999, les requérants furent informés en réponse à leur plainte que la documentation pertinente, indispensable à la poursuite de la

procédure, venait d'être rassemblée par l'expert géomètre dans le cadre d'une autre procédure, tendant à la mise en règle de la situation légale des terrains en bail emphytéotique de la Polytechnique (*regulacja stanu prawnego nieruchomości w użytkowaniu wieczystym*). Dès lors, l'examen de leur demande allait être repris dès le versement des conclusions de cet expert au dossier de leur affaire.

21. Le 6 juillet 1999, la procédure fut reprise. Le 26 août 1999, l'administration entendit les parties.

22. A la demande formulée le 30 août 1999 par le président de Białystok, en décembre 1999, l'administration de district engagea une procédure en vue de l'adoption du plan de division des terrains aux fins de la restitution de la parcelle de terrain sollicitée par les requérants (voir, § 32 ci-dessous).

23. Selon les éléments versés au dossier par le Gouvernement, alors que cette dernière procédure était pendante, le 16 décembre 1999, le président de Białystok autorisa la conduite d'un autre projet immobilier par la Polytechnique, notamment sur le terrain concerné par la demande des requérants.

24. Le 29 décembre 2000, le président de Białystok suspendit la procédure principale dans l'attente de l'adoption du plan de division des terrains, décision confirmée le 25 janvier 2001 par le préfet. Le 21 juin 2001, la Cour administrative suprême annula les deux décisions en relevant qu'au vu du fait que la suspension de la procédure tendant à l'établissement du plan de division des terrains avait été annulée le 16 janvier 2001 (voir, § 34 ci-dessous), la suspension de la procédure principale n'était pas justifiée non plus.

25. Entretemps, les requérants furent informés que le 16 juin 2001, le président de Białystok accorda à la Polytechnique un permis de construire concernant également le terrain visé par leur demande.

26. Le 28 juillet 2003, le président de Białystok décida de ne plus poursuivre la procédure principale. Il releva, entre autres, qu'il ressortait des éléments du dossier, notamment des plans d'aménagement des sols datant de 1971 et 1976, que le terrain concerné avait été exploité conformément au but envisagé lors de son transfert à l'État. Le 11 septembre 2003, le préfet confirma cette décision.

27. Le 2 mars 2004, le tribunal administratif régional confirma la décision du préfet en relevant qu'en dépit du fait que ce dernier se soit fondé sur la disposition inapplicable en l'espèce, la solution retenue était en substance conforme à la loi. Le tribunal signala qu'en vertu de l'article 136 § 3 de la loi du 27 août 1997, soit la disposition pertinente en l'espèce, seul un bien n'ayant pas été utilisé dans le but prévu lors de l'expropriation était susceptible d'être restitué aux anciens propriétaires. Néanmoins, une jurisprudence pertinente, constituée notamment des résolutions de la Cour Suprême des 23 septembre 1993 et 22 décembre 1993, excluait la restitution

d'un tel bien dans le cas où il ne se trouvait plus en possession de l'État, notamment du fait du consentement du bail emphytéotique en faveur d'une tierce personne. Le tribunal releva que la restitution effectuée dans ce cas de figure sans dissolution préalable du bail emphytéotique porterait atteinte à la sécurité juridique et serait contraire à la loi. Le tribunal régional signala qu'en l'espèce, le bail consenti en faveur de la Polytechnique n'avait jamais été dissout. Par ailleurs, une tentative de dissolution judiciaire du bail emphytéotique, entreprise dans une autre affaire identique à celle des requérants, s'était soldée par un échec en vertu d'un jugement prononcé le 10 septembre 2003, les juridictions civiles ayant conclu à l'absence de base légale en ce sens.

28. L'arrêt du tribunal administratif régional fut notifié aux requérants le 14 avril 2004.

## **2. Procédure tendant à la division de l'ensemble des terrains en possession de la Polytechnique auquel appartenait le terrain sollicité par les requérants**

29. En décembre 1999, à la demande formulée le 30 août 1999 par le président de Białystok, l'administration de district engagea une procédure en vue d'adopter le plan de division des terrains aux fins de la restitution de celui sollicité par les requérants.

30. Le 12 juin 2000, le président de Białystok approuva le plan en question. Le 27 juillet 2000, il annula sa décision pour des raisons de forme. Le 19 septembre 2000, il en adopta une autre approuvant le projet de division. Cette décision fut à son tour annulée le 27 octobre 2000, également pour des raisons de forme.

31. Le 8 décembre 2000, le président de Białystok suspendit la procédure à la demande de la Polytechnique. Le 16 janvier 2001, l'autorité administrative d'appel (*samorządowe kolegium odwoławcze*) annula cette décision, décision confirmée le 25 mai 2001 par la Cour administrative suprême.

32. Le 10 juillet 2001, le président informa les parties que les documents nécessaires à la division des terrains avaient été rassemblées et les invita à en prendre connaissance.

33. Le 17 décembre 2001, le président approuva le plan de division des terrains. Cependant, à la suite d'un recours de la Polytechnique de Białystok, le 7 février 2002, cette décision fut annulée par l'autorité administrative d'appel au motif que le plan de division avait été élaboré sur le fondement du plan d'aménagement des sols datant de 1999, sans mise à jour.

34. Le 18 juillet 2002, l'administration informa les requérants que le délai prévu pour l'adoption d'une décision n'avait pu être respecté, étant

donné que les démarches tendant à la mise à jour des plans pertinents étaient en cours.

35. Le 9 septembre 2002, l'administration informa les parties que l'ensemble de la documentation nécessaire à l'adoption du plan de division des terrains avait été rassemblé. Le 19 septembre 2002, la Polytechnique contesta certaines de ces pièces.

36. Le 3 juillet 2003, une nouvelle fois le président de Białystok informa les parties que la documentation permettant de procéder à la division des terrains avait été rassemblée.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

37. La loi sur la gestion des terrains et l'expropriation des biens immobiliers (*Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*) du 29 avril 1985

### Article 69

§ 1. « Le bien immobilier exproprié ou une partie de celui-ci est restitué à la demande formulée par son ancien propriétaire ou son successeur légal lorsqu'il n'est plus utile au but indiqué dans la décision en vertu de laquelle il a été exproprié.

(...) »

38. La loi sur la gestion des biens immobiliers (*Ustawa o gospodarce nieruchomościami*) du 21 août 1997 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1998)

### Article 136

« (...) »

§ 3. L'ancien propriétaire d'un bien exproprié ou son successeur légal peut solliciter sa restitution dans la totalité ou en partie lorsque, conformément à l'article 137, le bien n'est plus utile au but indiqué dans la décision en vertu de laquelle il a été exproprié. (...) ».

## EN DROIT

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

39. Les requérants allèguent que la durée de la procédure a méconnu la condition du « délai raisonnable », au sens de 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 (...) »

40. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

41. La Cour note qu'en ce qui concerne le premier requérant, M. Bogusław Cudowski, la période à considérer a débuté le 13 avril 1994, soit le jour où celui-ci s'était constitué partie à la procédure, et s'est terminée le 2 mars 2004. Elle a donc duré environ neuf années et onze mois pour trois degrés de juridiction. Quant au second requérant, M. Andrzej Cudowski, la période à prendre en compte a commencé à courir environ deux années et un mois plus tôt et dès lors, s'étend sur douze années. La Cour rappelle néanmoins que sa compétence *ratione temporis* à l'égard de la Pologne s'est concrétisée le 1<sup>er</sup> mai 1993, date de la prise d'effet de la reconnaissance du droit de recours individuel par ce pays. Il en résulte qu'en ce qui concerne le second requérant, la Cour ne peut considérer que la période d'environ dix années et dix mois qui s'est écoulée depuis cette date. La Cour tiendra néanmoins compte de l'état où l'affaire se trouvait alors.

#### A. Sur la recevabilité

##### *Sur l'exception du Gouvernement tirée du non respect du délai de 6 mois*

42. Le Gouvernement affirme que d'après les éléments en sa possession les requérants ont saisi la Cour le 28 octobre 2004, soit plus de six mois après la fin de la procédure quant au fond.

43. Les requérants ne se prononcent pas.

44. La Cour relève que la première lettre que les requérants lui ont fait parvenir le 1<sup>er</sup> septembre 2004 est datée du 16 août 2004. Dès lors, la requête ayant été introduite dans les délais, la Cour rejette l'exception du Gouvernement.

##### *Sur l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes*

45. Le Gouvernement affirme que les requérants ont omis d'épuiser les voies de recours internes. En particulier, ils n'ont formé ni le recours hiérarchique contre la carence de l'administration, conformément à l'article 37 du code du contentieux administratif, ni celui contre la carence de l'administration auprès de la Cour administrative suprême, conformément à l'article 17 de la loi de 1995 ayant régi la procédure et les attributions de cette cour. Les requérants n'ont pas engagé non plus d'action en dommages et intérêts prévue par l'article 417 du code civil. Pour appuyer ses dires au sujet de l'efficacité d'une telle action le Gouvernement cite un jugement du

8 décembre 2006, prononcé par le tribunal régional de Varsovie dans un litige opposant un particulier à l'État. En vertu de celui-ci, l'État a été condamné sur le fondement de l'article 417 du code civil à verser au demandeur une somme d'argent pour violation de son droit à voir sa cause examinée dans un délai raisonnable s'étant produite dans une procédure administrative en rapport avec l'expropriation d'un terrain et l'octroi d'une indemnisation à ce titre. Le Gouvernement soutient en dernier lieu que les requérants n'ont pas utilisé de recours prévu par l'article 16 de la loi de 2004 combiné avec l'article 417 du code civil qui était susceptible d'être exercé à l'encontre de la procédure devant les juridictions administratives.

46. Les requérants ne se prononcent pas sur la question.

47. Dans la mesure où le Gouvernement invoque le recours hiérarchique en carence et celui auprès de la Cour administrative suprême, la Cour note que, selon une jurisprudence établie, ceux-ci sont en principe susceptibles de remédier à la durée excessive d'une procédure administrative (voir, *mutatis mutandis*, *Bukowski c. Pologne*, (déc.), n° 38665/97, 11 juin 2002), dans la mesure où ils permettent de constater l'inaction d'une autorité administrative et de lui enjoindre des mesures susceptibles d'accélérer la procédure.

48. La Cour relève en parallèle que l'effectivité d'un recours interne ne saurait s'apprécier *in abstracto*, étant donné que la Cour étant appelée à se prononcer sur des recours individuels, il lui incombe de tenir compte de circonstances particulières de chaque espèce. La Cour rappelle de surcroît que les dispositions de l'article 35 de la Convention ne prescrivent l'épuisement que des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats (*Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 75, CEDH 1999-V).

49. La Cour note que les recours invoqués par le Gouvernement peuvent être exercés en cas de passivité d'une autorité administrative censée rendre une décision. En l'espèce, la Cour note que la procédure n'a pas été réellement poursuivie d'abord à compter du début de l'année 1997 jusqu'au mois de juillet 1999, soit pendant environ deux années et demie, et ensuite entre le mois décembre 1999 et le mois de juillet 2003, soit pendant environ trois années et demie. Quant à la première période concernée, la Cour note qu'au cours de celle-ci les autorités attendaient l'issue d'une autre procédure, indispensable à la solution de l'affaire des requérants. Pour ce motif, la procédure a été formellement suspendue en décembre 1997. Dans ce contexte la Cour relève d'une part que le fait qu'une procédure ne soit pas poursuivie à la suite d'une suspension formelle ne peut être assimilé à la passivité des autorités. D'autre part, les requérants n'ayant pas été partie à l'autre procédure dont l'issue était importante pour la solution de leur affaire, ils ne disposaient d'aucun moyen juridique susceptible de leur permettre d'agir sur le déroulement de cette procédure et d'accélérer ainsi indirectement la procédure les concernant. La Cour note en parallèle qu'en

janvier 1999, les requérants ont sollicité la reprise de la procédure principale. Pour autant qu'il s'agisse de la seconde période concernée, la Cour observe qu'au cours de celle-ci la procédure principale n'a pas été effectivement poursuivie non plus dans l'attente de l'adoption, dans le cadre de la procédure interdépendante, du plan de division des terrains sans lequel la restitution de celui sollicité par les requérants ne pouvait être opérée. Quant à cette dernière procédure interdépendante, la Cour ne décèle pas non plus de délais significatifs d'inaction dont les autorités se seraient rendues coupables et qui auraient exigé l'exercice des recours indiqués par le Gouvernement. Enfin, la Cour constate qu'outre les deux périodes ci-dessus, les autorités se prononçaient à des intervalles réguliers.

50. La Cour observe en parallèle qu'il ne saurait être affirmé que les autorités n'étaient pas conscientes de la longueur de la procédure. Les requérants pour leur part ont également attiré leur attention sur ce fait, notamment par le biais des lettres et des plaintes formulées auprès des autorités. De l'avis de la Cour, on ne saurait imputer aux requérants un manque de diligence dans la gestion de leur affaire étant donné qu'en particulier en janvier 1999, ils ont sollicité la reprise de la procédure qui était alors suspendue depuis de plus d'une année. Les requérants ont également contesté avec succès les décisions prononcées en 2000, portant sur la suspension tant de la procédure principale que de la procédure connexe.

51. La Cour relève enfin qu'en l'occurrence, le grief des requérants porte sur la durée excessive de la procédure prise dans sa totalité laquelle, d'après eux, aurait été le fait des décisions erronées et contradictoires de l'administration, du défaut d'une bonne administration de leur demande et de l'absence de coordination entre les différentes procédures en rapport avec leur affaire.

52. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que dans les circonstances de l'espèce, le recours contre la carence de l'administration, tant hiérarchique que celui devant la Cour administrative suprême, n'offrait pas aux requérants une chance sérieuse de voir l'examen de leur affaire accéléré. Ainsi, il ne saurait être reproché aux requérants de n'en avoir pas fait l'usage.

53. En ce qui concerne l'argument du Gouvernement selon lequel les requérants auraient dû engager l'action en dommages et intérêts sur le fondement de l'article 417 du code civil pour se plaindre de la durée de la procédure, la Cour observe qu'il ressort de ses nombreuses décisions adoptées par le passé qu'avant l'entrée en vigueur de la loi de 2004, aucun recours efficace permettant de se plaindre de la durée excessive des procédures n'existait dans l'ordre juridique polonais (*Malasiewicz c. Pologne* (déc), n° 22072/02, 14 octobre 2003, § 32 ; *Skawińska v. Poland* (déc.), n° 42096/98, 4 mars 2003). La Cour ne décèle aucune raison pouvant l'amener à s'écarter de cette conclusion dans la présente affaire. Quant au

jugement référé par le Gouvernement, la Cour note qu'il s'agit d'un exemple isolé d'une jurisprudence en ce sens, d'ailleurs largement postérieur à la date de l'introduction de la requête par les requérants, qui, à lui seul, ne peut être assimilé à une pratique jurisprudentielle bien établie.

54. Enfin, dans la mesure où le Gouvernement invoque l'action fondée sur l'article 16 de la loi de 2004 combiné avec l'article 417 du code civil, la Cour rappelle qu'en vertu de l'article 3 de la loi en question, celle-ci couvre en principe seulement les procédures devant les tribunaux. Or, la procédure litigieuse s'est déroulée dans une large mesure devant les autorités administratives. Il en résulte que le recours concerné pouvant être exercé uniquement à l'encontre d'une fraction de la procédure dans son ensemble, il se révèle insuffisant pour remédier au grief des requérants, tel que formulé devant la Cour.

55. Compte tenu de ce qui précède, la Cour décide de rejeter l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes.

56. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève en outre qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Dès lors, il convient de la déclarer recevable.

## **B. Sur le fond**

57. Le Gouvernement invoque la complexité de l'affaire, autant dans l'établissement des faits que du point de vue juridique. Il affirme que les deux questions que les autorités devaient résoudre au préalable, à savoir celle concernant l'utilité du terrain au but initialement envisagé lors de son expropriation et celle concernant la possibilité de procéder à la dissolution du bail emphytéotique consenti en faveur de la Polytechnique, revêtaient une complexité considérable.

58. Le Gouvernement remarque que la décision mettant fin à la procédure litigieuse coïncide, tant au regard de la solution adoptée qu'au regard du fondement juridique, avec celle adoptée le 30 août 1994, portant l'abandon de la procédure. De son avis, cette circonstance induit à s'interroger sur le caractère légitime de la démarche des requérants consistant à poursuivre la procédure en dépit du fait qu'en réalité, dès le début celle-ci était vouée à l'échec.

59. Le Gouvernement invoque également d'autres difficultés rencontrées par les autorités, notamment celles liées à la nécessité de mettre en règle la situation légale des terrains, ou encore de fréquents changements de la législation pertinente en rapport avec des réformes menées par l'État à cette époque.

60. Le Gouvernement considère que les requérant ont contribué à la durée de la procédure, en particulier dans la mesure où ils avaient omis de

se constituer proprement partie à la procédure dès 1992. Or, s'ils avaient fait cette démarche, leur affaire aurait pu être résolue déjà en 1994.

61. S'agissant du comportement des autorités, le Gouvernement considère qu'en dépit du degré élevé de la complexité de l'affaire, celles-ci ont conduit la procédure avec la diligence requise. Vu qu'en l'espèce, au total dix-huit décisions administratives et cinq jugements des tribunaux administratifs ont été prononcés à des intervalles réguliers, la passivité ne saurait être reprochée aux autorités. Le Gouvernement soutient en outre que la suspension de la procédure à compter du mois de décembre 1997 jusqu'au 6 juillet 1999 ne saurait être imputée aux autorités dans la mesure où les requérants avaient omis de contester le bien-fondé de celle-ci. Outre cette suspension a été ordonnée pour des raisons objectivement justifiées. Quant à la seconde suspension prononcée en décembre 2000, bien que celle-ci se soit avérée infondée, elle a été promptement annulée par les autorités.

62. Les requérants ne se prononcent pas.

63. 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 des requérants et celui des autorités compétentes ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés (voir, parmi beaucoup d'autres, *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

64. La Cour rappelle d'emblée que lorsqu'elle statue sur le respect de la condition du délai raisonnable, il ne lui incombe pas en principe de juger de la qualité juridique des décisions prononcées par les autorités internes.

65. En l'espèce, la Cour ne partage pas l'avis du Gouvernement selon lequel la question relative à l'utilité du terrain concerné au but envisagé lors de son expropriation aurait été particulièrement complexe. Elle note que les éléments du dossier indiquent que celle-ci consistait essentiellement à évaluer la situation de fait à la lumière du libellé de la décision en vertu de laquelle le terrain avait été exproprié au bénéfice de l'État. Or, en dépit des instructions formulées par la Cour administrative suprême dans ses arrêts prononcés en 1993 et 1995, les autorités n'ont pas été en mesure d'examiner cette question de manière approfondie de façon à pouvoir adopter une décision définitive dans un délai raisonnable. C'est essentiellement pour ce motif que les décisions prononcées au cours des premières années de la procédure ont été annulées et l'affaire renvoyée à trois reprises pour reconsidération, ce qui avait entraîné des retards. La Cour estime également que l'argument tiré de la complexité de la seconde question relative à la dissolution du bail emphytéotique ne peut non plus justifier la durée de la procédure entière. La Cour observe dans ce contexte que, mises à part les périodes entre le mois de juillet 1996 et le mois de février 1997 ainsi que le mois de juillet 1999 et le décembre 1999, soit une année et deux mois au total, l'examen de cette question par les autorités

administratives n'a pas été effectivement poursuivi dans l'attente de la solution des procédures connexes. Il ressort par ailleurs du dossier que déjà en 1999, les autorités étaient avisées qu'en l'espèce, il n'y avait pas de base légale susceptible de permettre la dissolution du bail par cette voie. En même temps, aucune tentative de dissolution du bail par voie judiciaire n'a été entreprise par les autorités dans la présente affaire. En revanche, ces mêmes autorités qui informaient les requérants de la poursuite des démarches censées aboutir à la restitution du bien délivraient simultanément à l'autre partie intéressée les autorisations de conduire les projets immobiliers, sur le terrain concerné par leur demande compris. La Cour considère également que l'argument du Gouvernement tiré des prétendues difficultés dues aux changements fréquents de la législation pertinente se révèle peu pertinent dans la mesure où la situation légale du terrain concerné ne semble pas avoir évolué de manière significative depuis l'ouverture de la procédure litigieuse. Par ailleurs, en dépit de l'introduction de la nouvelle loi, le libellé des dispositions relatives aux conditions dont dépendait la possibilité d'opérer la restitution du bien en faveur des requérants est resté essentiellement inchangé par rapport à la loi antérieure.

66. En ce qui concerne le comportement des requérants, la Cour ne décèle pas d'éléments susceptibles d'indiquer qu'ils auraient contribué à la durée de la procédure. Plus particulièrement, l'on ne peut retenir contre eux le fait qu'ils voulaient poursuivre la procédure alors même qu'en 1996, les autorités administratives ont elle mêmes déclaré que le bien était susceptible de leur être restitué. En outre, la Cour ne voit pas dans quelle mesure le fait pour ces derniers de ne s'être pas initialement constitués parties à la procédure devrait leur être imputé alors qu'il ressort clairement du libellé de l'arrêt prononcé le 17 décembre 1993 par la Cour administrative suprême que « ce sont les autorités de deux instances qui ont omis de déterminer si le requérant Andrzej Cudowski était héritier exclusif du propriétaire initial ».

67. S'agissant du comportement des autorités, bien qu'elle acquiesce que la passivité ne saurait leur être reprochée, la Cour note en parallèle que la procédure litigieuse s'est étendue sur plus de dix années. En dépit du fait que les facteurs tels que notamment la complexité de la cause ou le grand nombre des juridictions appelées à se prononcer puissent initialement justifier la durée d'une procédure, au bout d'un certain temps ces raisons ne peuvent plus légitimer la durée comme celle du cas d'espèce. D'ailleurs, lorsque la durée d'une procédure va au-delà de certaines limites, même l'absence de retards de la part des autorités ne constitue plus une raison valable permettant de considérer que la condition du « délai raisonnable » avait été satisfaite (*Swat c. Pologne*, n°13545/03, 18 novembre 2003, § 37).

68. Pour autant que le Gouvernement affirme que le retard résultant de la suspension de la procédure litigieuse prononcée en 1997 est imputable aux circonstances objectivement justifiées, la Cour note qu'à supposer que tel soit le cas, la durée intégrale la procédure reste considérable même après la

soustraction de la période correspondant à la suspension de celle-ci. Quant à la seconde suspension, vu qu'elle a été jugée infondée par l'autorité interne d'appel, le retard d'environ cinq mois qui en résulte doit être attribué à l'administration.

69. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut qu'en l'espèce, la durée de la procédure litigieuse a dépassé le « délai raisonnable ».

70. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

71. 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

72. En ce qui concerne la satisfaction équitable, dans leur requête les requérants s'en sont remis à la sagesse de la Cour.

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

74. La Cour estime qu'en l'espèce, les requérants ont subi un tort moral certain. Dès lors, elle décide d'octroyer à ce titre à chacun des requérants 4 800 EUR (quatre mille huit cents euros).

### B. Frais et dépens

75. Les requérants n'ont rien demandé à ce titre.

### C. Intérêts moratoires

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

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;

3. *Dit*

- a) que l'État défendeur doit verser à chacun des requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 4 800 EUR (quatre mille huit cents euros) à convertir en zlotys polonais au taux applicable à la date du règlement, pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt;
- b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 5 janvier 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Fatoş Aracı  
Greffière adjointe

Nicolas Bratza  
Président