

Communiqué du Greffier

ARRÊT DE GRANDE CHAMBRE – RÈGLEMENT AMIABLE  
BRONIEWSKI c. POLOGNE

La Cour européenne des Droits de l'Homme a communiqué aujourd'hui par écrit son arrêt de Grande Chambre entérinant un règlement amiable de l'affaire *Broniowski c. Pologne* (requête n° 31443/96), qui porte sur des demandes d'indemnisation au titre de biens abandonnés sous la contrainte entre 1944 et 1953 dans les provinces orientales de la Pologne d'avant-guerre, à savoir les « demandes relatives à des biens situés au-delà du Boug » (*roszczenia zabużańskie*).

Aux termes de l'accord de règlement amiable, le requérant doit recevoir **213 000 zlotys polonais** (PLN) (soit l'équivalent de 54 300 euros (EUR)) pour dommage matériel et moral, et 24 000 PLN (6 100 EUR environ) pour frais et dépens.

L'arrêt ne concerne pas seulement les demandes du requérant en l'espèce mais également celles de près de 80 000 autres personnes se trouvant dans la même situation. C'est la première fois que l'un des arrêts de la Cour expose des mesures de réparation à la fois générales et individuelles.

Le Gouvernement polonais – lequel a adopté en juillet 2005 une nouvelle loi fixant le plafond d'indemnisation au titre de biens situés au-delà du Boug à 20% de la valeur initiale de ceux-ci – a pris les engagements suivants :

- mettre en œuvre dans les meilleurs délais toutes les mesures nécessaires quant au droit et à la pratique internes pour garantir la mise en œuvre du droit patrimonial en question pour les autres demandeurs concernés par des biens abandonnés au-delà du Boug, ou fournir à ceux-ci en lieu et place un redressement équivalent ;
- redoubler d'efforts pour rendre effective la législation sur les biens abandonnés au-delà du Boug et pour améliorer dans la pratique le fonctionnement du mécanisme d'indemnisation des demandeurs concernés par de tels biens ;
- veiller à ce que les organismes d'Etat compétents n'entravent pas la mise en œuvre du « droit à être crédité » des demandeurs concernés par des biens abandonnés au-delà du Boug ;
- mettre à la disposition des autres demandeurs concernés par des biens abandonnés au-delà du Boug une forme de réparation pour tout dommage matériel ou moral subi par eux du fait du fonctionnement défectueux dans leur cas du régime législatif applicable aux biens abandonnés au-delà du Boug ;

L'arrêt de la Cour est disponible en français et en anglais sur son site Internet (<http://www.echr.coe.int>).

## 1. Principaux faits

Le requérant, Jerzy Broniowski, est un ressortissant polonais, né en 1944 et résidant à Wieliczka (Pologne).

L'affaire concernait l'allégation de l'intéressé selon laquelle il n'avait pas pu faire valoir son droit à être indemnisé pour des biens (une maison et un terrain) situés à Lwów (aujourd'hui la ville ukrainienne de Lvov), qui appartenaient à sa grand-mère lorsque la région faisait encore partie de la Pologne avant la Deuxième Guerre mondiale. Ce droit fut tout d'abord transmis à la mère du requérant puis, à la mort de celle-ci en 1989, au requérant.

Comme beaucoup d'autres personnes qui vivaient dans les provinces orientales de la Pologne d'avant-guerre (qui comprenaient des parties importantes du territoire actuel du Bélarus et de l'Ukraine, ainsi que des territoires autour de Vilnius qui se trouvent à présent en Lituanie), la grand-mère du requérant fut rapatriée après que la frontière orientale de la Pologne eut été fixée le long de la rivière Boug (qui, dans sa partie centrale, se confond avec la ligne Curzon), à la suite de la Deuxième Guerre mondiale. Ces régions étaient connues sous les appellations « régions frontalières » (« *Kresy* ») et « territoires au-delà du Boug » (« *ziemie zabużańskie* »).

À la suite des « accords des républiques » conclus entre le Comité polonais de libération nationale et les gouvernements des anciennes républiques socialistes soviétiques de Lituanie, d'Ukraine et du Bélarus, l'Etat polonais s'engagea à indemniser les « rapatriés » des « territoires au-delà du Boug » qui avaient dû y abandonner leurs biens immobiliers. De 1944 à 1953 quelque 1 240 000 personnes furent « rapatriées » en vertu des dispositions des accords des républiques.

Depuis 1946, le droit polonais prévoit que les personnes rapatriées dans ces conditions ont le droit d'être indemnisées en nature : elles peuvent acquérir des terrains appartenant à l'Etat et déduire la valeur des biens abandonnés soit du droit d'« usage perpétuel » soit du prix d'achat des biens ou terrains acquis à titre compensatoire.

Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 mai 1990 sur l'autonomie locale et de l'adoption d'autres lois restreignant les stocks de biens de l'Etat mis à la disposition des réclamants concernés par des biens situés au-delà du Boug – notamment les lois qui excluent toute possibilité de satisfaire ces demandes en ayant recours aux biens agricoles et militaires de l'Etat – le Trésor public se trouve dans l'incapacité de s'acquitter de son obligation de répondre aux demandes d'indemnisation car il ne dispose plus de suffisamment de terrains à cet effet. De plus, la participation des demandeurs concernés par des biens situés au-delà du Boug aux ventes aux enchères portant sur des biens de l'Etat est fréquemment exclue ou subordonnée à diverses conditions.

Selon le Gouvernement, le nombre total des ayants droit est estimé à environ 80 000.

Le 19 décembre 2002, la Cour constitutionnelle polonaise déclara inconstitutionnelles les dispositions excluant le recours aux biens agricoles et militaires de l'Etat pour répondre aux demandes concernant des biens situés au-delà du Boug. Toutefois, à la suite de cet arrêt, les organes de l'Etat chargés d'administrer les biens agricoles et militaires de l'Etat suspendirent toutes les opérations de vente aux enchères, estimant que l'exécution de l'arrêt nécessitait l'adoption d'autres lois.

Le 30 janvier 2004 entra en vigueur la loi du 12 décembre 2003, en vertu de laquelle furent réputées éteintes l'ensemble des obligations de l'Etat polonais à l'égard du requérant comme de tout autre demandeur concerné par des biens situés au-delà du Boug ayant obtenu un bien quelconque à titre de compensation en application de la législation précédente. Les demandeurs qui n'avaient encore obtenu aucune indemnisation se virent accorder un montant qui, plafonné à 50 000 zlotys polonais, représentait 15 % de la valeur de ce à quoi ils pouvaient prétendre.

Le 15 décembre 2004, à la suite d'une demande déposée le 30 janvier 2004 par un groupe de députés, la Cour constitutionnelle déclara inconstitutionnelles certains articles de la loi du 12 décembre 2003, notamment la disposition qui plafonnait les demandes à 15 % de la valeur initiale des biens et à 50 000 PLN, ainsi que celle qui excluait du régime d'indemnisation prévu par cette loi toute personne qui, comme le requérant, avait bénéficié au moins d'une certaine forme de réparation en vertu de lois antérieures.

Le 2 mars 2005, le gouvernement présenta au Parlement un projet de loi dans lequel il était proposé de fixer l'indemnisation maximum à laquelle pourraient prétendre les demandeurs concernés par des biens abandonnés au-delà du Boug à 15 % de la valeur initiale des biens. Selon ce projet, le « droit à être crédité » pouvait être exercé soit, comme auparavant, par une procédure de vente aux enchères, soit par le versement immédiat d'une somme par un Fonds d'indemnisation spécial. Le projet de loi passa en première lecture le 15 avril 2005, à la suite de quoi la question fut renvoyée à la commission parlementaire du Trésor public. Pendant les discussions qui se tinrent en mai et juin 2005, le plafond de 15 % fut critiqué par de nombreux députés et il fut suggéré d'augmenter l'indemnisation afin de garantir la conformité du dispositif avec l'arrêt au principal rendu en l'espèce par la Cour européenne des Droits de l'Homme. Le 8 juillet 2005, la *Sejm* (première chambre du Parlement polonais) adopta la loi de juillet 2005, qui fixe le plafond légal d'indemnisation au titre de biens abandonnés au-delà du Boug à 20 %. Cette loi entrera en vigueur le 7 octobre 2005.

## 2. Procédure et composition de la Cour

La requête a été introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 12 mars 1996 et transmise à la Cour européenne des Droits de l'Homme le 1<sup>er</sup> novembre 1998. Le 26 mars 2002, la chambre de la Cour à laquelle l'affaire avait été attribuée s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre<sup>1</sup>.

Commented [Note1]: A vérifier.

La Grande Chambre a tenu une audience le 23 octobre 2002 et a déclaré la requête recevable le 19 décembre 2002. Le 22 juin 2004, elle a rendu son arrêt au principal, dans lequel elle a constaté la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété) à la Convention, et conclu que cette violation résultait d'un problème structurel lié au dysfonctionnement de la législation et de la pratique internes occasionné par l'absence d'un mécanisme effectif visant à mettre en œuvre le « droit à être crédité » des demandeurs concernés par des biens abandonnés au-delà du Boug. Elle a dit que l'Etat défendeur devait garantir, par des mesures légales et des pratiques administratives appropriées, la mise en

<sup>1</sup> Si l'affaire pendante devant une chambre soulève une question grave relative à l'interprétation de la Convention ou de ses Protocoles, ou si la solution d'une question peut conduire à une contradiction avec un arrêt rendu antérieurement par la Cour, la chambre peut, tant qu'elle n'a pas rendu son arrêt, se dessaisir au profit de la Grande Chambre, à moins que l'une des parties ne s'y oppose.

œuvre du droit patrimonial en question pour les autres demandeurs concernés par des biens abandonnés au-delà du Boug, ou fournir aux intéressés en lieu et place un redressement équivalent. Elle a aussi estimé que la question de l'indemnité à octroyer au requérant pour tout dommage matériel ou moral ne se trouvait alors pas en état. Elle a alloué 12 000 EUR au requérant pour frais et dépens.

Le 7 mars 2005, après que chacune des parties eut pris connaissance du mémoire de l'autre, le Gouvernement a demandé l'assistance du greffier pour des négociations entre les parties tendant à un règlement amiable de l'affaire. Conformément aux instructions du président de la Grande Chambre, les représentants du greffe ont tenu avec les parties à Varsovie, d'abord les 23 et 24 juin 2005, puis les 5 et 6 septembre 2005, des réunions à l'issue desquelles les parties ont signé un accord de règlement amiable.

L'arrêt a été rendu par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Luzius **Wildhaber** (Suisse), *président*,  
Jean-Paul **Costa** (Français),  
Georg **Ress** (Allemand),  
Nicolas **Bratza** (Britannique),  
Elisabeth **Palm** (Suédoise),  
Lucius **Cafilisch** (Suisse) <sup>1</sup>,  
Viera **Stráznická** (Slovaque)  
Volodymyr **Butkevych** (Ukrainien),  
Boštjan M. **Zupančič** (Slovène),  
John **Hedigan** (Irlandais),  
Matti **Pellonpää** (Finlandais),  
András **Baka** (Hongrois),  
Rait **Maruste** (Estonien),  
Mindia **Ugrekhelidze** (Géorgien),  
Stanislav **Pavlovski** (Moldave),  
Lech **Garlicki** (Polonais),  
Hanne Sophie **Greve** (Norvégienne), *juges*,

ainsi que de Paul **Mahoney**, *greffier*.

### 3. Décision de la Cour<sup>2</sup>

#### 1. Implications d'une « procédure d'arrêt pilote »

La Cour relève que les parties sont parvenues en l'espèce à un règlement amiable après qu'elle-même eut rendu son arrêt au principal, dans lequel elle a conclu que la violation du droit du requérant tel que le garantit la Convention tirait son origine d'un problème à grande échelle et à caractère systémique qui touchait un grand nombre de personnes. Elle a dit clairement que des mesures générales au niveau national s'imposaient dans le cadre de l'exécution de l'arrêt, mesures qui devaient prendre en considération les nombreuses personnes touchées et être de nature à remédier à la défaillance structurelle dont découlait le

<sup>1</sup> Juge élu au titre du Liechtenstein.

<sup>2</sup> Rédigé par le greffe, ce résumé ne lie pas la Cour.

constat de violation formulé par elle. Elle a aussi relevé que ces mesures devaient comprendre un mécanisme offrant aux personnes lésées une réparation pour la violation de la Convention établie. Elle a précisé qu'une fois un tel défaut identifié, il incombait aux autorités nationales, sous le contrôle du Comité des Ministres, de prendre, rétroactivement s'il le fallait, les mesures de redressement nécessaires conformément au principe de subsidiarité de la Convention.

L'approche juridictionnelle adoptée par la Cour pour traiter les problèmes systémiques ou structurels apparaissant dans l'ordre juridique national est désignée par l'expression « procédure d'arrêt pilote ». En l'espèce, elle a pour objet de faciliter la suppression rapide et effective d'un dysfonctionnement constaté dans le système national – polonais – de protection d'un droit patrimonial. L'un des facteurs pertinents auxquels la Cour a eu égard fut la menace croissante pour le système de la Convention et pour sa capacité à elle de traiter le volume sans cesse croissant de requêtes résultant d'un grand nombre d'affaires répétitives qui découlaient, entre autres, du même problème structurel ou systémique. La procédure d'arrêt pilote a avant tout pour vocation d'aider les Etats contractants à remplir le rôle qui est le leur dans le système de la Convention en résolvant ce genre de problèmes au niveau national, en sorte qu'ils reconnaissent par là même aux personnes concernées les droits et libertés définis dans la Convention, comme le veut l'article 1, en leur offrant un redressement plus rapide tout en allégeant la charge de la Cour qui, sinon, aurait à connaître de quantités de requêtes semblables en substance. Dans l'arrêt pilote qu'elle a rendu sur la requête de M. Broniowski, après avoir constaté une violation, la Cour a ajourné son examen des requêtes résultant de la même cause générale « dans l'attente de la mise en œuvre des mesures générales pertinentes ».

Dans l'hypothèse d'un règlement amiable conclu après le prononcé d'un arrêt pilote sur le fond d'une affaire, la notion de « respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses Protocoles » s'étend nécessairement au-delà des seuls intérêts du requérant dont il s'agit et commande à la Cour d'examiner la cause aussi sous l'angle des « mesures générales pertinentes ».

Compte tenu du caractère systémique ou structurel de la défaillance qui se trouve à l'origine du constat de violation dans un arrêt pilote, il est évidemment souhaitable pour le bon fonctionnement du mécanisme de la Convention que redressement individuel et redressement général aillent de pair. Il est du pouvoir de l'Etat défendeur de prendre parallèlement les mesures à caractère général et les mesures à caractère individuel nécessaires et de procéder à un règlement amiable avec le requérant sur la base d'un accord intégrant ces deux catégories de mesures, ce qui renforce par là même le caractère subsidiaire du mécanisme de protection des droits de l'homme instauré par la Convention et facilite pour la Cour et le Comité des Ministres l'accomplissement des tâches que leur confient respectivement l'article 41 et l'article 46 de la Convention. Inversement, tout manquement d'un Etat défendeur à agir ainsi met nécessairement le système de la Convention à plus rude épreuve et sape son caractère subsidiaire.

Dans ces conditions, pour savoir si elle peut rayer la présente requête de son rôle en application des articles 39 et 37 § 1 b) de la Convention au motif que le litige a trouvé une solution et que le respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses Protocoles ne requiert pas qu'elle poursuive son examen, il convient que la Cour envisage non seulement la situation individuelle du requérant mais également les mesures censées

résoudre la défaillance générale sous-jacente de l'ordre juridique polonais que, dans son arrêt au principal, elle tient pour la source de la violation constatée.

## 2. Termes du règlement amiable auquel les parties ont abouti

La Cour note que le règlement amiable conclu entre M. Broniowski et le gouvernement polonais aborde les aspects généraux aussi bien qu'individuels du constat d'une violation du droit patrimonial garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 auquel elle est parvenue dans son arrêt au principal. Aux fins de leur règlement amiable, les parties ont donc reconnu les implications de l'arrêt au principal en tant qu'arrêt pilote.

### Mesures générales

Avant le règlement, le gouvernement polonais a promulgué la loi de juillet 2005 pour prendre en compte les conclusions arrêtées par la Cour dans l'arrêt au principal et la Cour constitutionnelle dans son arrêt du 15 décembre 2004.

La loi de juillet 2005 combinée avec les engagements que le Gouvernement a pris dans la déclaration qu'il formule dans le cadre du règlement amiable ont évidemment pour vocation de lever ces obstacles pratiques et juridiques à l'exercice du « droit à être crédité » des demandeurs concernés par des biens au-delà du Boug. En ce qui concerne les mesures générales, la déclaration se rapporte à la fois à la manière dont devra opérer à l'avenir le dispositif législatif sur les biens abandonnés au-delà du Boug et à l'octroi d'une réparation pour tout dommage matériel ou moral subi par le passé par les demandeurs concernés par des biens abandonnés au-delà du Boug à cause du fonctionnement alors défectueux de ce dispositif législatif.

Le Gouvernement a fait en particulier état de recours de droit civil spécifiques permettant aux autres demandeurs concernés par des biens abandonnés au-delà du Boug de demander devant les juridictions polonaises à être indemnisés de tout dommage matériel et/ou moral subi par eux à cause de la situation structurelle que l'arrêt au principal a jugée contraire à l'article 1 du Protocole n° 1, et donc de demander réparation comme cela leur serait loisible en vertu de l'article 41 de la Convention si la Cour était appelée à connaître de leur cause individuellement.

Par contre, la position du droit polonais pour ce qui est du recouvrement d'une indemnisation auprès des autorités publiques pour préjudice moral apparaît moins nettement. Dans sa déclaration figurant dans le règlement amiable, le gouvernement polonais donne à entendre qu'une réparation en nature pour le préjudice moral subi par le passé par les demandeurs concernés par des biens situés au-delà du Boug, en particulier les sentiments de frustration et d'incertitude qu'ils ont éprouvés, existe d'ores et déjà dans la loi de juillet 2005. Quoi qu'il en soit, le Gouvernement s'est par ailleurs engagé à ne pas contester que l'article 448 combiné avec l'article 23 du code civil est propre à fournir une base légale pour la présentation d'une demande pour dommage moral dans l'hypothèse où tel ou tel demandeur concerné par des biens abandonnés au-delà du Boug souhaiterait en présenter une devant les tribunaux polonais.

Dans la législation modificative qu'il a promulguée et dans sa déclaration incluse dans le règlement amiable, le gouvernement polonais témoigne, selon la Cour, de la volonté tangible de prendre des mesures destinées à remédier aux défaillances structurelles constatées par elle dans son arrêt au principal ainsi que par la Cour constitutionnelle polonaise. Si c'est au

Comité des Ministres qu'il appartient d'évaluer ces mesures générales et leur mise en œuvre pour ce qui est de la surveillance de l'exécution de l'arrêt au principal de la Cour, lorsqu'elle s'acquitte de la tâche qui lui revient de décider s'il y a lieu ou non de rayer l'affaire du rôle en application des articles 37 § 1 b) et 39 à la suite d'un règlement amiable entre les parties, la Cour ne peut que voir dans l'action de redressement d'ores et déjà entreprise ou promise par le gouvernement défendeur un facteur positif.

#### Mesures individuelles

Quant à la réparation accordée à M. Broniowski, le requérant en l'espèce, la Cour note que le versement qui doit être effectué à l'intéressé conformément à l'accord lui assure la satisfaction accélérée de son « droit à être crédité » en vertu du régime législatif applicable aux biens abandonnés au-delà du Boug, ainsi que l'indemnisation de tout dommage matériel et moral subi par lui. Le requérant conserve en outre la faculté de demander et d'obtenir à titre d'indemnisation un montant qui s'ajouterait au plafond de 20 % actuellement fixé par la loi de juillet 2005 dans le cas où le droit polonais viendrait à le permettre à l'avenir ; et rien n'empêche de contester par la suite ce plafond de 20 % devant la Cour constitutionnelle polonaise ou, en dernier lieu, devant la Cour européenne des Droits de l'Homme.

#### Conclusion

La Cour estime que le règlement conclu en l'espèce s'inspire du respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses Protocoles (articles 37 § 1 *in fine* de la Convention et 62 § 3 de son règlement), et qu'en conséquence, il y a lieu de rayer l'affaire du rôle.

\*\*\*

#### **Greffé de la Cour européenne des Droits de l'Homme**

**F – 67075 Strasbourg Cedex**

**Contacts pour la presse : Roderick Liddell (téléphone : +00 33 (0)3 88 41 24 92)**

**Emma Hellyer (téléphone : +00 33 (0)3 90 21 42 15)**

**Stéphanie Klein (téléphone : +00 33 (0)3 88 41 21 54)**

**Beverley Jacobs (téléphone : +00 33 (0)3 90 21 54 21)**

**Télécopieur : +00 33 (0)3 88 41 27 91**

*La Cour européenne des Droits de l'Homme a été créée à Strasbourg par les Etats membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme de 1950. Elle se compose d'un nombre de juges égal à celui des Etats parties à la Convention. Siégeant à temps plein depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1998, elle examine en chambres de 7 juges ou, exceptionnellement, en une Grande Chambre de 17 juges, la recevabilité et le fond des requêtes qui lui sont soumises. L'exécution de ses arrêts est surveillée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. La Cour fournit sur son site Internet des informations plus détaillées concernant son organisation et son activité.*