CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

GRANDE CHAMBRE

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 31443/96
présentée par Jerzy BRONIOWSKI
contre la Pologne

La Cour européenne des Droits de l'Homme, siégeant en une Grande Chambre composée de

MM. L. WILDHABER, *président*,
C.L. ROZAKIS,
J.-P. COSTA,
G. RESS,
Sir Nicolas BRATZA,
Mme E. PALM,
M. L. CAFLISCH,
Mme V. STRÁŽNICKÁ,
MM. V. BUTKEVYCH,
B. ZUPANČIČ,
M. PELLONPÄÄ,
Mme M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
MM. A.B. BAKA,
R. MARUSTE,
Mme S. BOTOUCHAROVA,
MM. S. PAVLOVSCHI,
L. GARLICKI, *juges*,

ainsi que de M. P.J. MAHONEY, *greffier*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 12 mars 1996,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu la décision du 26 mars 2002 par laquelle la chambre de la quatrième section, initialement chargée de l'affaire, s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre (article 30 de la Convention),

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Vu les observations présentées oralement par les parties à l'audience du 23 octobre 2002,

Après en avoir délibéré les 23 octobre et 27 novembre 2002, rend la décision suivante, adoptée le 19 décembre 2002 :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Jerzy Broniowski, ressortissant polonais né en 1944, réside à Wieliczka (Pologne). Devant la Cour il est représenté par Me Z. Cichoń, avocat au barreau de Cracovie, ainsi que par Me W. Hermeliński, avocat au barreau de Varsovie (Pologne). Le gouvernement défendeur est représenté par son agent, M. K. Drzewicki, du ministère des Affaires étrangères. A l'audience du 23 octobre 2002, l'agent du Gouvernement était également assisté de Mmes R. Kowalska, M. Kosicka, T. Bielska et D. Błaszczyk ainsi que de M. K. Zaradkiewicz.

A. Contexte historique

2. Les provinces orientales de la Pologne d'avant-guerre étaient (et, d'après un usage ancien qui perdure, sont toujours) connues sous l'appellation « régions frontalières » (« *Kresy* »). Elles 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.

Lorsque par la suite, après la Seconde Guerre mondiale, la frontière orientale de la Pologne fut fixée le long du fleuve Boug (qui, dans sa partie centrale, se confond avec la ligne Curzon), ces « régions frontalières » furent désignées comme les « territoires au-delà du Boug » (« *ziemie zabużańskie* »).

Ces régions furent envahies par l'URSS en septembre 1939.

3. A la suite des conférences de Yalta et de Potsdam, au cours desquelles la nouvelle frontière entre l'Union soviétique et la Pologne fut fixée le long de la ligne Curzon, et conformément aux accords conclus ultérieurement entre le Comité polonais de libération nationale (*Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego* – le « PKWN ») et les ex-républiques socialistes soviétiques d'Ukraine (9 septembre 1944), du Bélarus (9 septembre 1944) et de Lituanie (22 septembre 1944) (les « accords des républiques » – « *umowy republikańskie* »), l'Etat polonais s'engagea à indemniser les « rapatriés »

des « territoires au-delà du Boug » qui avaient dû y abandonner leurs biens immobiliers. Ces propriétés sont communément désignées comme étant les « biens au-delà du Boug » (« *mienie zabużańskie* »).

4. Selon les calculs du gouvernement polonais, de 1944 à 1953, quelque 1 240 000 personnes furent « rapatriées » en vertu des dispositions des « accords des républiques ». A l'audience, les parties ont convenu que les rapatriés, dans leur grande majorité, avaient été indemnisés pour la perte de biens consécutive à leur rapatriement (voir aussi le paragraphe 26 ci-dessous).

A cet égard, le Gouvernement déclare également que, du fait de la délimitation de la frontière entre la Pologne et l'Union soviétique – et malgré la « compensation » octroyée à la Pologne par les Alliés sous la forme de terres appartenant auparavant à l'Allemagne et situées à l'est de la ligne Oder-Neisse –, la Pologne a perdu 19,78 % de son territoire.

B. Les circonstances de la cause

5. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. Faits antérieurs au 10 octobre 1994

6. A une date non précisée après la Seconde Guerre mondiale, la grand-mère du requérant fut rapatriée de Lvov (aujourd'hui la ville ukrainienne de « Lviv »).

Le 19 août 1947, l'Office national des rapatriés (*Państwowy Urząd Repatriacyjny*) de Cracovie émit un certificat attestant que la grand-mère du requérant avait été propriétaire d'un bien immobilier à Lvov, consistant en un terrain de 400 mètres carrés environ et une maison de 260 mètres carrés.

7. Le 11 juin 1968, le tribunal de district (*Sąd Rejonowy*) de Cracovie rendit une décision déclarant que la mère du requérant avait hérité de l'ensemble des biens de sa défunte mère.

8. A une date ultérieure non précisée, la mère du requérant demanda au maire de Wieliczka de l'autoriser à acquérir le droit dit « d'usage perpétuel » (*prawo użytkowania wieczystego*) d'un terrain appartenant au Trésor public (voir également le paragraphe 48 ci-dessous).

9. En septembre 1980, un expert de la mairie de Cracovie établit un rapport appréciant la valeur de la propriété abandonnée par la grand-mère du requérant à Lvov. La valeur réelle fut estimée à 1 949 560 anciens zlotys polonais (PLZ) mais, aux fins de l'indemnisation par l'Etat, la valeur fut fixée à 532 260 PLZ.

10. Le 25 mars 1981, le maire de Wieliczka rendit une décision autorisant la mère du requérant à acquérir le droit d'usage perpétuel d'une parcelle de 467 mètres carrés située à Wieliczka. Le montant des droits à acquitter s'élevait à 392 PLZ par an et la durée d'usage fut fixée entre

quarante ans au moins et quatre-vingt-dix-neuf ans au plus. L'indemnisation calculée par l'expert en septembre 1980 fut déduite des droits d'usage globaux, qui se montaient à 38 808 PLZ (392 PLZ x 99 ans). Selon les calculs du requérant (que le Gouvernement ne conteste pas), on aboutit ainsi à une réduction de 96 % de l'indemnisation (si l'on prend le montant de 1 949 560 PLZ comme valeur de référence).

11. La mère du requérant décéda le 3 novembre 1989. Le 29 décembre 1989, le tribunal de district de Cracovie rendit une décision déclarant que le requérant avait hérité de l'ensemble des biens de la défunte.

12. En 1992, à une date qui n'a pas été précisée, le requérant vendit la propriété que sa mère avait reçue de l'Etat en 1981.

13. Le 15 septembre 1992, le requérant réclama au bureau de district (*Urząd Rejonowy*) de Cracovie le solde de l'indemnisation correspondant à la propriété abandonnée par sa grand-mère à Lvov. Il souligna que la valeur du terrain reçu à titre de compensation par sa défunte mère était de beaucoup inférieure à celle du bien initial.

14. Par une lettre du 16 juin 1993, le service d'urbanisme du bureau de district de Cracovie informa le requérant que sa demande avait été portée au registre correspondant sous le numéro R/74/92. Le passage pertinent de cette lettre se lisait ainsi :

> « Nous vous informons qu'il n'existe actuellement aucune possibilité de répondre à votre demande (...) L'article 81 de la loi du 29 avril 1985 sur l'administration et l'expropriation de biens immobiliers est devenu en pratique lettre morte depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 mai 1990 sur l'autonomie locale. [L'adoption de cette loi] a entraîné le transfert de certains terrains [du bureau local de Cracovie] du Trésor public à la commune de Cracovie. En conséquence, le chef du bureau de district de Cracovie à qui il incombe, selon les règles en vigueur, d'octroyer les indemnisations, n'est pas en mesure de satisfaire les demandes qui lui sont soumises. Une autre forme d'indemnisation devrait bientôt être prévue dans un nouveau texte législatif. Par conséquent, nous vous informons que votre demande sera traitée dès qu'une nouvelle loi aura déterminé comment donner suite aux demandes soumises par les personnes rapatriées. »

15. Le 14 juin 1994, la préfecture (*Urząd Wojewódzki*) de Cracovie informa le requérant que le Trésor public ne disposait d'aucun terrain pouvant être accordé à titre de compensation aux personnes qui avaient dû abandonner des biens dans les territoires au-delà du Boug.

16. Le 12 août 1994, le requérant saisit la Cour administrative suprême (*Naczelny Sąd Administracyjny*), arguant de l'inactivité du gouvernement en ce que celui-ci n'avait fait adopter par le Parlement aucune législation visant à traiter les demandes soumises par les rapatriés. Il demanda également à être indemnisé en bons du Trésor.

2. Faits postérieurs au 10 octobre 1994

17. Le 12 octobre 1994, la Cour administrative suprême débouta le requérant, estimant que rien ne dénotait une quelconque inactivité de la part

des autorités de l'Etat. Selon elle, « le contraire [était] démontré par les réponses adressées à l'intéressé par le bureau de district et par la préfecture de Cracovie. »

18. Le 31 août 1999, à la suite de l'entrée en vigueur du décret pris le 13 janvier 1998 par le Conseil des ministres (voir également les paragraphes 36-37 ci-dessous), le bureau de district de Cracovie transmit au maire de Wieliczka la demande présentée le 15 septembre 1992 par le requérant en vue d'obtenir le solde de l'indemnisation qui lui était due, ainsi que le dossier correspondant.

19. Le 11 avril 2002, le maire de Wieliczka organisa un appel d'offres pour des biens situés à Chorągwica, que le Trésor public mettait en vente. Dix-sept personnes, rapatriés ou héritiers de rapatriés, émirent une offre. Le requérant ne participa pas à cette opération.

C. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Respect de l'obligation, prévue par les traités internationaux, d'indemniser les rapatriés

20. Les accords des républiques (voir également le paragraphe 3 ci-dessus) furent rédigés de manière similaire. L'article 3 de chacun de ces accords énonçait les règles concernant la nature et la montant des biens que les rapatriés pouvaient emporter avec eux lors de leur rapatriement et obligeait les Parties contractantes à leur rembourser la valeur des biens qu'ils devaient laisser derrière eux.

21. L'article 3 de l'accord du 9 septembre 1944 entre le Comité polonais de libération nationale et le gouvernement de la République socialiste soviétique d'Ukraine concernant le rapatriement des citoyens polonais du territoire de la R.S.S d'Ukraine ainsi que de la population ukrainienne du territoire de la Pologne (« l'accord applicable »), en ses passages pertinents, est ainsi libellé :

> « 2. Les rapatriés sont autorisés à emporter des vêtements, des chaussures, du linge, de la literie, des produits alimentaires, du matériel et des appareils ménagers, des animaux d'élevage, des harnais et autres articles ménagers ou agricoles d'un poids total allant jusqu'à deux tonnes par famille, ainsi que le bétail et les volailles rattachés à l'exploitation qu'ils quittent.
>
> 3. Les personnes ayant un métier spécifique (ouvriers, artisans, médecins, artistes, scientifiques, etc.) sont autorisées à emporter les biens nécessaires à l'exercice de ce métier.
>
> 4. Il est interdit d'emporter :
>
> a) des espèces, billets de banque ou pièces en or ou en argent quels qu'ils soient, à l'exception de zlotys polonais en billets pour un montant maximum de 1 000 zlotys par personne ou de 1 000 roubles soviétiques par personne ;

b) de l'or et du platine en poudre, en alliage ou en débris ;

c) des pierres précieuses à l'état brut ;

d) des œuvres d'art et des antiquités, qu'elles fassent partie d'une collection ou constituent des unités séparées, si elles n'appartiennent pas à la famille du rapatrié ;

e) des armes (à l'exception des fusils de chasse) et du matériel militaire ;

f) des photographies (à l'exception des photographies personnelles), plans et cartes géographiques ;

g) des voitures et motos ;

h) des meubles, qu'ils soient transportés en train ou en voiture, en raison des difficultés de transport dues à la période de guerre.

(...)

6. La valeur des biens meubles ainsi que des biens immobiliers abandonnés sera remboursée aux rapatriés, selon les barèmes des assurances conformément à la législation en vigueur dans l'Etat polonais et en République socialiste soviétique d'Ukraine. En cas d'absence d'appréciation établie par l'assurance, le bien est évalué par les mandataires et représentants des Parties. Les Parties contractantes s'engagent à veiller à ce que les maisons des villes et villages évacués à cause d'un déplacement de personnes soient mises en priorité à la disposition des rapatriés. »

22. Le 21 juillet 1952, le gouvernement de la République de Pologne, d'une part, et les gouvernements de l'Union soviétique et des Républiques socialistes soviétiques d'Ukraine, du Bélarus et de Lituanie, d'autre part, conclurent un accord sur les indemnisations réciproques entraînées par le rapatriement de certains groupes de population et la délimitation de la frontière entre la Pologne et l'Union soviétique (« le Pacte de 1952 »). L'article 2 du Pacte se lisait ainsi :

« Afin de procéder à des compensations réciproques définitives et globales des biens mobiliers et immobiliers, des produits agricoles et des récoltes abandonnés sur le territoire de la République de Pologne et de l'Union soviétique par la population expatriée à la suite de la délimitation de la frontière entre la Pologne et l'Union soviétique, le gouvernement de la République de Pologne s'engage à payer au gouvernement de l'Union soviétique 76 (soixante seize) millions de roubles. »

23. De 1946 à aujourd'hui, le droit polonais a toujours prévu que les rapatriés venant des territoires au-delà du Boug étaient en droit de bénéficier d'une déduction correspondant à la valeur des biens abandonnés à la suite de la Seconde Guerre mondiale, à faire valoir soit sur les droits d'« usage perpétuel » soit sur le prix d'achat d'un terrain appartenant au Trésor public.

24. Cette disposition a été réitérée dans plusieurs textes de loi, à commencer par le décret du 6 décembre 1946 sur le transfert de propriété de biens non agricoles appartenant à l'Etat situés dans les territoires reconquis et dans l'ex-ville libre de Gdańsk (*Dekret o przekazaniu przez Państwo*

nieruchomości położonych na Ziemiach Odzyskanych i w dawnym Wolnym Mieście Gdańsku).

Les « territoires reconquis » (« *Ziemie Odzyskane* ») sont les anciens territoires allemands situés à l'est de la ligne Oder-Neisse, que les Alliés victorieux – sur la proposition de Staline – ont offert à titre de compensation aux Polonais pour les « territoires au-delà du Boug » qui leur avaient été enlevés par l'ex-URSS.

En vertu de la politique des autorités à cette époque, les « territoires reconquis » et Gdańsk, après l'expulsion des Allemands qui y résidaient, devaient servir à loger les citoyens polonais « rapatriés » des territoires situés au-delà de la ligne Curzon. Ces citoyens bénéficiaient d'une priorité pour l'achat de terrains.

25. D'autres décrets et lois furent appliqués entre 1952 et 1991.

Toutefois, dans les années 90, les autorités commencèrent à envisager la possibilité d'adopter une loi unique applicable à toutes les formes de restitution de biens, y compris aux demandes d'indemnisation pour les biens abandonnés par les rapatriés (voir également les paragraphes 44 à 47 ci-dessous).

26. Certains rapatriés ont été entièrement indemnisés, d'autres non. Tout dépendait de la quantité de terrains dont disposait alors le Trésor public et de la volonté des autorités locales compétentes de mettre les terrains en vente ou de céder le droit d'usage perpétuel y afférent. Selon les estimations citées dans la presse polonaise d'après les chiffres fournis par le ministère du Trésor, quelque 90 000 personnes n'ont pas encore vu leurs droits satisfaits. A l'audience, le gouvernement polonais a déclaré que 60 000 à 70 000 personnes se trouvaient dans cette situation.

27. Diverses sources donnent différentes estimations de la valeur des demandes dûment enregistrées.

L'« Association polonaise des créanciers du Trésor public rapatriés des régions frontalières » (*Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kresowian Wierzycieli Skarbu Państwa*) estime la valeur approximative des demandes à quelque 30 milliards de zlotys (ce qui correspond à 7,53 milliards d'euros environ). La Convention polonaise des organisations demanderesses (*Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Rewindykacyjnych*) situe cette valeur à 10 milliards de zlotys polonais (soit à peu près 2,51 milliards d'euros).

2. La loi du 29 avril 1985 sur l'administration et l'expropriation de biens immobiliers et son décret d'application

a) La loi de 1985

28. Du 29 avril 1985 au 1er janvier 1998, les règles relatives à l'administration des terrains appartenant au Trésor public et aux communes étaient énoncées dans la loi du 29 avril 1985 sur l'administration et l'expropriation de biens immobiliers (« la loi de 1985 sur l'administration foncière »).

L'article 81 de cette loi traitait du droit à être indemnisé pour des biens abandonnés dans les « territoires au-delà du Boug ». Le paragraphe 1 de cette disposition, tel qu'en vigueur du 10 octobre 1994 au 31 octobre 1997, était ainsi libellé :

> « 1. Quiconque, en raison de la guerre qui a débuté en 1939, a dû abandonner des biens immobiliers situés dans des territoires qui, à l'heure actuelle, n'appartiennent pas à l'Etat polonais et a droit à être indemnisé en vertu de traités internationaux conclus par l'Etat pour les biens abandonnés à l'étranger pourra déduire la valeur desdits biens immobiliers soit du montant des droits d'usage perpétuel d'un terrain, soit du prix d'un terrain à bâtir et de toute habitation, tout bâtiment ou tout local qui s'y trouve.
>
> (...)
>
> 4. En cas de décès d'un propriétaire de biens immobiliers abandonnés à l'étranger, le droit visé au paragraphe 1 ci-dessus est transmis conjointement à l'ensemble de ses héritiers ou au seul [héritier] désigné par les ayants droit.
>
> 5. La déduction de la valeur des biens immobiliers abandonnés à l'étranger, telle que définie au paragraphe 1, s'opère à la demande d'un ayant droit.
>
> (...) »

b) Le décret de 1985

29. Des règles détaillées relatives à l'appréciation de la valeur à déduire sont exposées dans le décret pris le 16 septembre 1985 par le Conseil des ministres (dans sa version modifiée) sur la déduction de la valeur des biens immobiliers abandonnés à l'étranger à faire valoir sur les droits d'usage perpétuel ou sur le prix d'un terrain à bâtir et des constructions qui y sont érigées.

Le passage pertinent du paragraphe 3 de ce décret prévoyait que :

> « Si la valeur des biens [abandonnés à l'étranger] excède le prix du bien immobilier objet de la vente (...), la différence peut être déduite des droits d'usage perpétuel, ou du prix d'un terrain à usage industriel ou commercial et de tout établissement commercial ou artisanal, ou tout local destiné à être utilisé comme atelier, résidence secondaire ou garage qui s'y trouve. »

Le paragraphe 5 disposait qu'un organe de première instance instauré par l'administration locale de l'Etat et compétent pour traiter les questions d'aménagement rural et urbain devait décider de la déduction de la valeur des biens abandonnés à l'étranger. Le paragraphe 6 exposait des règles précises sur l'évaluation de telles propriétés.

3. La loi du 21 août 1997 sur l'administration foncière et son décret d'application

a) La loi de 1997

30. Le 1er janvier 1998, la loi de 1985 fut abrogée et celle du 21 août 1997 sur l'administration foncière (*Ustawa o gospodarce nieruchomościami*) entra en vigueur.

Depuis lors, l'obligation d'indemniser les rapatriés est énoncée à l'article 212, libellé en des termes similaires à ceux de l'article 81 abrogé de la loi de 1985 sur l'administration foncière. L'article 212, en ses passages pertinents, se lit ainsi :

> « 1. Quiconque, en raison de la guerre qui a débuté en 1939, a dû abandonner des biens immobiliers situés dans des territoires qui, à l'heure actuelle, n'appartiennent plus à l'Etat polonais et a droit à être indemnisé en vertu de traités internationaux conclus par l'Etat pour les biens abandonnés à l'étranger pourra déduire la valeur desdits biens immobiliers soit du montant des droits d'usage perpétuel d'un terrain, soit du prix d'un terrain à bâtir et de tout bâtiment ou local public qui s'y trouve.
>
> 2. Si la valeur des biens immobiliers abandonnés [à l'étranger] excède le prix du bien immobilier acquis au titre de la compensation visée au paragraphe 1 ci-dessus, la différence peut être déduite des droits d'usage perpétuel ou du prix d'un terrain et de tout local à usage commercial, ou destiné à être utilisé comme atelier, résidence secondaire ou garage, ou d'un terrain destiné à l'un des usages susmentionnés.
>
> (...)
>
> 4. La déduction de la valeur des biens immobiliers définie au paragraphe 1 s'opère en faveur du propriétaire des biens en question ou d'une personne désignée par lui qui est son héritier légal.
>
> 5. En cas de décès d'un propriétaire de biens immobiliers abandonnés à l'étranger, les droits visés au paragraphe 1 sont transmis conjointement à l'ensemble de ses héritiers ou au seul [héritier] désigné par les ayants droit.
>
> (...) »

31. Toutefois, aux termes de l'article 213 :

> « Les articles 204 à 212 de la présente loi ne s'appliquent pas aux biens relevant des ressources du Trésor public en biens agricoles, sauf si les dispositions relatives à l'administration de ces ressources le prévoient. »

32. Le 5 juillet 2002, le médiateur (*Rzecznik Praw Obywatelskich*) contesta devant la Cour constitutionnelle (*Trybunał Konstytucyjny*) la constitutionnalité des articles 212 § 1 et 213 (voir également le paragraphe 52 ci-dessous).

b) Le décret de 1998

33. Le mode de calcul de la déduction visée à l'article 212 de la loi de 1997 sont actuellement exposées dans le décret pris le 13 janvier 1998 par le Conseil des ministres sur la procédure à suivre pour déduire la valeur de biens immobiliers abandonnés à l'étranger du montant correspondant au titre de propriété ou aux droits d'usage perpétuel de biens immobiliers, et sur les méthodes pour apprécier la valeur de tels biens (dans sa version modifiée) (*Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sposobu zaliczania wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste oraz sposobu ustalania wartości tych nieruchomości)* (« le décret de 1998 »).

34. L'article 4 § 1 du décret de 1998 dispose que la déduction en question s'opère à la demande de l'ayant droit. Celui-ci doit présenter sa demande au maire du district (*Starosta*) dans lequel il réside. Le maire conserve le registre des demandes soumises par les rapatriés.

En vertu de l'article 5 § 1, le maire doit, dans un délai de trente jours, rendre une décision définissant la valeur des biens immobiliers qui ont été abandonnés à l'étranger. Une fois cette décision prise, les autorités responsables du traitement des demandes présentées par les rapatriés ne peuvent refuser d'opérer la déduction (article 6).

En pratique, un titre de propriété ou un droit d'usage perpétuel sur des biens reçus à titre de compensation ne peut être acquis que par la participation à un appel d'offres organisé par l'autorité publique compétente. Les rapatriés ne bénéficient d'aucun droit de préemption pour l'acquisition de terrains appartenant à l'Etat.

Des dispositions transitoires, notamment l'article 12 du décret de 1998, prévoient que les procédures engagées en vertu de la réglementation antérieure et qui ne sont pas terminées sont régies par ledit décret.

4. La loi du 10 mai 1990 sur l'autonomie locale

35. Des mesures législatives visant à réformer la structure administrative de l'Etat ont été à l'origine d'une diminution très importante des ressources en terrains du Trésor public.

La loi du 10 mai 1990 sur l'autonomie locale (« la loi de 1990 ») a restauré les communes et leur a transféré des pouvoirs qui étaient auparavant exercés uniquement par l'administration locale de l'Etat. L'opération a entraîné la renonciation par le Trésor public au contrôle sur les biens domaniaux et le transfert de la propriété de la majeure partie de ses biens aux communes. En vertu de l'article 5 § 1 de cette loi, la propriété des

terrains qui appartenaient auparavant au Trésor public et qui se trouvaient sur le territoire d'une commune devait être transférée à celle-ci.

En conséquence, l'administration locale de l'Etat, tout en demeurant responsable du traitement des demandes soumises par les rapatriés, se retrouva avec des terrains en nombre insuffisant pour toutes les satisfaire.

5. La loi du 19 octobre 1991 sur l'administration des biens agricoles du Trésor public (telle que modifiée)

36. Jusqu'au 29 décembre 1993, les rapatriés pouvaient tenter d'obtenir, à titre de compensation, des biens relevant des ressources du Trésor public en biens agricoles (*Zasoby Własności Rolnej Skarbu Państwa*), en vertu des dispositions de la loi du 19 octobre 1991 sur l'administration des biens agricoles du Trésor public (« la loi de 1991 »). Cette possibilité fut toutefois exclue à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 29 décembre 1993 portant modification de la loi sur l'administration des biens agricoles du Trésor public et d'autres lois (*Ustawa o zmiane ustawy o gospodarce nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i innych ustaw*) (« la loi modificative de 1993 »).

Depuis cette réforme, l'article 17 de la loi de 1991 est libellé comme suit :

> « Tant qu'un texte de loi spécifique n'aura pas défini avec précision les formes d'indemnisation pour une perte de biens et les règles de restitution de biens applicables aux personnes qui, conformément à l'article 81 de la loi de 1985 sur l'administration foncière[1], ont sollicité la déduction de la valeur de biens immobiliers abandonnés à l'étranger en raison de la guerre débutée en 1939, pareille déduction ne pourra en aucun cas être opérée sur le prix des biens relevant des ressources du Trésor public en biens agricoles. »

37. Le 5 juillet 2002, le médiateur contesta devant la Cour constitutionnelle la constitutionnalité de l'article 17 de la loi de 1991 (voir également le paragraphe 52 ci-dessous).

6. La loi du 10 juin 1994 sur l'administration des biens immobiliers confisqués par le Trésor public à l'armée de la Fédération de Russie (dans sa version modifiée)

38. En vertu de l'article 4 combiné avec l'article 16 de cette loi, les rapatriés sont prioritaires pour acquérir des biens relevant de cette catégorie.

39. A l'audience, le Gouvernement a reconnu qu'en réalité, les ressources en terrains confisqués à l'armée de la Fédération de Russie étaient déjà épuisées.

---

[1] A présent l'article 212 de la loi de 1997 sur l'administration foncière – voir également le paragraphe 30 ci-dessus.

7. La loi modifiée du 30 mai 1996 sur l'administration de certaines catégories de biens appartenant au Trésor public et sur l'Office des biens militaires (« la loi de 1996 »)

40. La loi susmentionnée a trait à l'administration des biens militaires appartenant à l'Etat, lesquels comprennent des terrains, des biens industriels, des hôtels, ainsi que des locaux à usage d'habitation et à usage commercial. L'Office des biens militaires peut organiser des appels d'offres pour la vente de biens immobiliers.

41. Jusqu'au 21 décembre 2001, selon les dispositions générales de la loi de 1996, les rapatriés pouvaient tenter d'obtenir des biens à titre de compensation en prenant part à ces appels d'offres. Ils n'avaient pas la priorité sur les autres participants. Toutefois, la situation a évolué avec l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 2001 portant modification de la loi sur l'organisation et le travail du Conseil des ministres et sur les pouvoirs des ministres, de la loi sur les organes de l'exécutif et d'autres lois (« la loi modificative de 2001 ») (*Ustawa o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw*). Depuis lors, aucune des propriétés administrées par l'Office des biens militaires ne peut être affectée aux opérations d'indemnisation pour les biens abandonnés au-delà du Boug.

L'article 31 § 4 de la loi de 1996, dans sa version modifiée, se lit à présent ainsi :

> « L'article 212 de la loi du 21 août 1997 sur l'administration foncière ne s'applique pas aux biens visés à l'article 1 § 1 de la présente loi. »

Au sens de cette dernière disposition, les « biens » s'entendent des « biens du Trésor public qui sont administrés ou utilisés par toute entité sous l'autorité ou le contrôle du ministre de la Défense nationale et qui ne se rapportent pas au fonctionnement de cette entité ». Cela inclut, par exemple, les biens agricoles, commerciaux ou industriels, les locaux à usage d'habitation, les installations sportives, etc.

42. Le 5 juillet 2002, le médiateur porta la question de la constitutionnalité de cette disposition devant la Cour constitutionnelle (voir également le paragraphe 52 ci-dessous).

43. Toutefois, avant l'entrée en vigueur de la loi modificative de 2001, les autorités de l'Office des biens militaires émirent une directive sur le traitement des demandes soumises par les rapatriés. Ce document, dans sa partie pertinente, se lit ainsi :

> « Eu égard à l'entrée en vigueur le 15 septembre 2001 des dispositions du décret pris par le Conseil des ministres le 21 août 2001 modifiant le décret sur la procédure à suivre pour déduire la valeur de biens immobiliers abandonnés à l'étranger du montant correspondant au titre de propriété ou aux droits d'usage perpétuel de biens immobiliers, et sur les méthodes pour apprécier la valeur de tels biens (Journal des lois n° 90, point 999), et eu égard aux questions soulevées concernant la responsabilité de

l'Office dans le traitement des demandes émanant des rapatriés des territoires au-delà du Boug, il a été convenu ce qui suit :

1. L'Office des biens militaires ne déduira pas la valeur des biens abandonnés à l'étranger du montant correspondant au prix ou aux droits d'usage perpétuel d'un bien immobilier.

2. Les offres soumises par les rapatriés des territoires au-delà du Boug dans le cadre d'appels d'offres et non garanties par une caution ne seront pas prises en compte. Si un enchérisseur ayant versé une caution et remporté l'appel d'offres demande la déduction de la valeur des terrains qu'il a abandonnés à l'étranger du montant correspondant au titre de propriété ou aux droits d'usage perpétuel d'un bien, il sera présumé que l'enchérisseur s'est rétracté, et la caution sera confisquée par l'Office.

3. Dans le cas où un enchérisseur relevant des cas décrits ci-dessus devait soumettre une plainte concernant l'appel d'offres, celle-ci serait immédiatement transmise au président de l'Office pour traitement. Pareilles plaintes ne seront pas prises en compte.

4. Si un enchérisseur saisit les tribunaux, la procédure d'appel d'offres se poursuivra et ne sera pas suspendue en raison de l'assignation judiciaire, sauf si le tribunal émet une ordonnance provisoire pour protéger les intérêts du plaignant.

5. Dans le cas d'une vente sans appel d'offres et dans celui d'une vente de gré à gré, les offres présentées par les rapatriés des territoires au-delà du Boug seront également ignorées, leurs demandes n'étant pas traitées par l'Office. (...) »

8. Le projet de loi de 1999 sur la restitution de biens immobiliers et de certains types de biens mobiliers enlevés à des personnes physiques par l'Etat et par la commune de Varsovie, et sur les mécanismes de compensation y relatifs

44. La rédaction du projet de loi de 1999 sur la restitution de biens immobiliers et de certains types de biens mobiliers enlevés à des personnes physiques par l'Etat ou par la commune de Varsovie, et sur les mécanismes de compensation y relatifs (*Projekt ustawy o reprywatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach* – « le projet de loi de 1999 sur la restitution ») s'acheva en mars 1999.

45. Le projet de loi fut présenté au Parlement en septembre 1999. Il suscita toutefois une polémique qui alla en s'amplifiant entre toutes les factions politiques existantes ; il fut finalement adopté à l'issue d'un processus législatif qui s'étendit pratiquement sur un an et demi.

Ce projet prévoyait que toute personne dont les biens avaient été transférés à l'Etat en vertu de certains textes de loi adoptés sous le régime totalitaire devait recevoir 50 % de la valeur réelle de ces biens, sous la forme soit d'une *restitutio in integrum* soit d'une compensation en titres. En vertu de l'article 2 § 3, lu conjointement avec l'article 8, les rapatriés

devaient recevoir des titres équivalant à 50 % de la valeur de leurs biens, calculée selon des règles précises applicables à toutes les personnes concernées.

46. A la suite d'un débat passionné auquel participèrent tous les secteurs de la société, ainsi que les médias et l'ensemble des partis et factions politiques, la loi en cause, adoptée par le Parlement, fut transmise pour signature au président de la Pologne en mars 2001.

Le président, exerçant son droit de veto, refusa de la signer. Dans le message accompagnant son veto, il expliqua que cette loi porterait un coup sérieux à l'économie polonaise et compromettrait l'intérêt général des citoyens polonais en ce qu'il nuirait au progrès économique du pays dans son ensemble. Il estima en outre que la procédure de restitution de biens envisagée était contraire aux principes de la justice sociale, de l'inviolabilité des droits de propriété et de l'égalité devant la loi. En particulier, il critiqua une disposition énonçant que seules les personnes qui avaient la nationalité polonaise au 31 décembre 1999 pouvaient présenter une demande en restitution de biens.

Quant à l'indemnisation pour les biens abandonnés dans les territoires au-delà du Boug, le président estima que cette question devait être traitée dans une loi séparée plutôt que dans un instrument portant sur un éventail déjà large de demandes en restitution. Il souligna également que la compétence exclusive de traiter pareilles demandes devait être conférée aux tribunaux et non au pouvoir exécutif.

47. Le 22 mars 2001, le président polonais renvoya au Parlement la loi qui avait fait l'objet du veto. La commission parlementaire spéciale sur l'adoption du projet de loi de 1999 sur la restitution le proposa de nouveau au vote.

La coalition gouvernementale ne réussit toutefois pas à réunir la majorité des deux tiers nécessaire pour passer outre le veto du président et le projet de loi de 1999 sur la restitution fut finalement rejeté par le Parlement le 25 mai 2001.

9. Le droit d'usage perpétuel d'un terrain

48. Le droit d'usage perpétuel est défini par les articles 232 et suivants du code civil (*Kodeks Cywilny*). Il s'agit d'un droit réel transmissible à cause de mort et aliénable, valable pendant quatre-vingt-dix-neuf ans, qui donne au bénéficiaire le plein usage et la jouissance d'un terrain dont le Trésor public ou une commune est propriétaire. Comme un titre de propriété, il doit être inscrit au registre foncier. La transmission de ce droit, à l'instar du transfert de propriété, ne peut s'effectuer que par un acte notarié, sous peine d'être déclaré nulle et non avenue. L'« usager perpétuel » (*użytkownik wieczysty*) est tenu de payer au Trésor public (ou à la commune, selon le cas) une redevance annuelle correspondant à un certain pourcentage de la valeur du terrain en question.

10. Définition par la Cour suprême de la notion de droit à être indemnisé pour les propriétés abandonnées dans les territoires au-delà du Boug

a) La résolution du 30 mai 1990

49. Dans sa résolution du 30 mai 1990 (n° III CZP 1/90), la Cour suprême (*Sąd Najwyższy*), siégeant à sept juges, examina la question de savoir si les personnes rapatriées en vertu du Pacte conclu le 25 mars 1957 entre le gouvernement de la République polonaise et celui de l'Union soviétique sur le calendrier et la procédure régissant le rapatriement d'URSS des personnes de nationalité polonaise étaient en droit de réclamer la déduction visée à l'article 88 § 1 de la loi de 1985 sur l'administration foncière (prévue aujourd'hui par l'article 212 § 1 de la loi de 1997 sur l'administration foncière). Sa réponse fut affirmative.

A cet égard, la Cour suprême invoqua les accords des républiques de 1944 et déclara notamment ce qui suit :

> « (...) En vertu des accords des républiques de 1944, l'Etat polonais s'est engagé à verser une indemnisation équivalant aux biens [abandonnés]. Ainsi, de cette façon, les dispositions de ces accords ont été incorporées en droit polonais et, à l'égard des citoyens polonais, peuvent constituer le fondement de droits généraux.
>
> (...)
>
> L'article 88 § 1[2] (...), en raison de son libellé spécifique, soulève de graves difficultés d'interprétation. Au lieu de définir directement les conditions subjectives et objectives préalables du droit à une indemnisation équivalente, le législateur s'est référé aux dispositions de traités internationaux. Cette référence vaut incorporation des dispositions de ces accords dans le droit polonais. Toutefois, l'article en cause n'énumère pas les traités auxquels il se réfère. Par conséquent, les instruments possibles sont :
>
> a) les accords des républiques des 9 et 22 septembre 1944 ;
>
> b) [un accord non publié ; hors de propos en l'espèce] ;
>
> c) le Pacte du 25 mars 1957 entre le gouvernement de la République polonaise et le gouvernement de l'URSS sur le calendrier et la procédure régissant le rapatriement d'URSS des personnes de nationalité polonaise.
>
> (...)
>
> Parmi les principes généraux énoncés dans les accords de 1944, un seul principe fondamental, consacré par l'article 3 § 6 de chacun de ces accords –, qui dispose que l'Etat polonais doit rembourser la valeur des [biens abandonnés] aux rapatriés relevant

[2] Dans le texte modifié de la loi de 1985 sur l'administration foncière (mentionné au paragraphe 28 ci-dessus), cette disposition est devenue l'article 81 § 1.

de ces accords – a été incorporé au droit interne. Ce n'est que de ce principe, et non des autres, que découle le droit général à une indemnisation équivalente. »

b) La résolution du 27 mars 2001

50. Dans une résolution du 27 mars 2001 (n° CZP 3/2001), la Cour suprême, siégeant à trois juges, examina la question de savoir si le droit à être indemnisé pour des biens abandonnés dans les territoires au-delà du Boug pouvait être considéré comme une créance sur le Trésor public, et si tout titulaire de ce droit pouvait le transmettre sous la forme d'une contribution en nature pour acquérir des titres d'une société par actions.

Selon la Cour suprême, si le droit en question constitue, en pratique, une dette imputable au Trésor public et est sans nul doute patrimonial, transmissible à cause de mort et, dans une certaine mesure, aliénable, il ne peut se transmettre qu'entre des personnes expressément mentionnées à l'article 212 § 4 de la loi de 1997 sur l'administration foncière, autrement dit entre des propriétaires de biens abandonnés dans les territoires au-delà du Boug et leurs héritiers.

En conséquence, ce droit ne peut être transmis à une personne juridique qui ne figure pas sur la liste apparaissant à l'article 212 § 4 et qui, en droit polonais, n'a pas la capacité d'hériter. Qui plus est, il a été souligné qu'à la lumière de la pratique et de la doctrine pertinentes, une contribution en nature doit être aliénable dans son intégralité, avoir une valeur comptable précise et pouvoir être portée sur un bilan dans la colonne des actifs. Dès lors, le droit considéré ne remplit pas les conditions requises pour être une contribution en nature.

11. Mesures prises par le médiateur entre janvier et juillet 2002

51. Le 9 janvier 2002, le médiateur rappela au Premier ministre qu'il avait déjà demandé à son prédécesseur si un processus législatif serait engagé en vue de modifier les lois pertinentes et d'augmenter la quantité de terrains détenus par le Trésor public et pouvant être proposés aux rapatriés à titre compensatoire. Il mentionna également la pratique consistant à refuser de procéder à des déductions conformément à l'article 212 de la loi de 1997 sur l'administration foncière. Les passages pertinents de cette lettre se lisent ainsi :

« Le 30 mai 2001, j'ai écrit à l'ancien Premier ministre, le professeur Jerzy Buzek, pour lui faire part de mes objections à l'atteinte par des mairies de district (*starostwa powiatowe*) à certains droits des rapatriés des « territoires au-delà du Boug ». Outre le fait d'attirer l'attention sur ce problème, j'ai également demandé des informations sur la question de savoir si des travaux spécifiques d'ordre législatif avaient été engagés en vue d'augmenter le stock des biens destinés à répondre aux demandes de cet important groupe de citoyens. (...)

Le paragraphe 6 du décret de 1998 énonce très clairement que, outre les maires de district, d'autres entités administrant les biens de l'Etat en vertu de réglementations

séparées doivent également gérer des biens immobiliers qui appartiennent au Trésor public afin de garantir une mise en œuvre plus effective des indemnisations en nature pour « les biens situés au-delà du Boug ». Toutefois, il s'avère que, à la suite des modifications apportées au décret de 1998, les amendements législatifs nécessaires, qui auraient augmenté le stock des biens destinés à répondre aux demandes des rapatriés des « territoires au-delà du Boug », n'ont pas été introduits.

Cet état de choses est confirmé par les lettres que j'ai reçues d'ayants droit, lesquels prétendent, par exemple, que l'Office des biens militaires refuse toujours de déduire la valeur des biens qu'ils ont abandonnés à l'étranger du montant correspondant au prix ou aux droits d'usage perpétuel de biens vendus par l'Office. Il en va de même lorsque les rapatriés des « territoires au-delà du Boug » souhaitent participer à des appels d'offres organisés par l'Office des biens agricoles de l'Etat. Dans toutes les affaires évoquées ci-dessus, chaque administration met en avant, pour motiver son refus de laisser les ayants droit participer à un appel d'offres, l'absence de législation pertinente qui l'autoriserait à déduire la valeur des biens abandonnés à l'étranger du prix des biens qu'il vend. (...)

Eu égard à ce qui précède, je vous serais reconnaissant de bien vouloir me faire savoir si vous prévoyez à l'heure actuelle de modifier la législation pertinente en vue d'augmenter le nombre d'entités administrant les biens publics qui sont tenues de respecter le droit des rapatriés des « territoires au-delà du Boug » à une indemnisation en nature. (...) »

Le Premier ministre répondit que, pour l'heure, les autorités n'envisageaient aucune mesure spécifique.

52. Le 5 juillet 2002, le médiateur saisit la Cour constitutionnelle, demandant que :

« 1. L'article 212 § 1 de la loi de 1997 sur l'administration foncière, en tant qu'il exclut la possibilité de déduire la valeur des biens abandonnés en raison de la guerre débutée en 1939 du prix de vente de biens agricoles relevant des ressources du Trésor public en biens agricoles ;

2. l'article 213 de la loi de 1997 sur l'administration foncière, en tant qu'il exclut l'application de l'article 212 de la même loi aux biens relevant des ressources du Trésor public en biens agricoles ;

3. l'article 17 de la loi du 29 décembre 1993 portant modification de la loi sur l'administration des biens agricoles du Trésor public et d'autres lois ;

4. l'article 31 § 4 de la loi du 30 mai 1996

soient déclarés contraires au principe de la confiance des citoyens en l'Etat et en ses lois, tel qu'il ressort de l'article 2 de la Constitution, ainsi qu'à l'article 64 §§ 1 et 2 combiné avec l'article 31 § 3 de la Constitution. »

53. Dans la motivation de sa demande, le médiateur invita la Cour constitutionnelle à qualifier le droit énoncé à l'article 212 § 1 de la loi de 1997 sur l'administration foncière comme, notamment, une « occasion ou espérance [d'acquérir] le titre de propriété de biens spécifiques », un « droit

de propriété garanti par l'article 64 de la Constitution » et « un droit de nature patrimoniale, qui a également le caractère d'une créance ».

54. A la date d'adoption de la présente décision, la procédure devant la Cour constitutionnelle était toujours pendante.

12. Dispositions constitutionnelles pertinentes[3]

55. L'article 2 de la Constitution se lit ainsi :

> « La République de Pologne est un Etat démocratique de droit mettant en œuvre les principes de la justice sociale. »

56. Le passage pertinent de l'article 64 de la Constitution est ainsi libellé :

> « 1. Toute personne a droit à la propriété, à d'autres droits patrimoniaux, et jouit du droit de succession.
>
> 2. La propriété et d'autres droits patrimoniaux ainsi que le droit de succession sont juridiquement protégés, dans des conditions d'égalité. (...) »

57. Aux termes de l'article 31 § 3 de la Constitution :

> « L'exercice des libertés et des droits constitutionnels ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi lorsqu'elles sont nécessaires, dans un Etat démocratique, à la sécurité ou à l'ordre public, à la protection de l'environnement, de la santé et de la moralité publiques ou des libertés et des droits d'autrui. Ces restrictions ne peuvent porter atteinte à l'essence des libertés et des droits. »

58. L'article 87 énumère les sources du droit. Le passage pertinent de cette disposition se lit ainsi :

> 1. La Constitution, les lois, les traités ratifiés et les règlements sont les sources de droit en vigueur générale en République de Pologne.
>
> (...). »

59. L'article 91 de la Constitution, en ses passages pertinents, est ainsi libellé :

> « 1. Le traité ratifié, après sa publication au Journal des lois de la République de Pologne, constitue une partie intégrante de l'ordre juridique national et il est directement applicable, sauf si son application relève de la promulgation d'une loi.
>
> 2. Le traité ratifié en vertu d'une loi d'autorisation a une autorité supérieure à celle de la loi lorsque celle-ci est incompatible avec le traité. »

---

[3] Telles que figurant dans la traduction officielle effectuée par le bureau de recherches de la chancellerie du Sejm.

GRIEF

60. Le requérant allègue une violation de l'article 1 du Protocole nº 1 à la Convention en ce qu'il n'a pas pu faire valoir son droit à être indemnisé pour des biens abandonnés dans les territoires au-delà du Boug.

EN DROIT

61. Le requérant se plaint de ne pas avoir pu faire appliquer son droit à être indemnisé pour des biens abandonnés par sa famille dans les territoires au-delà du Boug. Il allègue une violation de l'article 1 du Protocole nº 1 à la Convention, 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. »

62. Le Gouvernement conteste la recevabilité de la requête. Il soutient en premier lieu qu'elle est incompatible *ratione temporis* avec les dispositions de la Convention. En second lieu, il argue que le requérant n'a pas de « biens » au sens de l'article 1 du Protocole nº 1. En troisième lieu, il excipe du non-épuisement des voies de recours internes au regard de l'article 35 § 1 de la Convention.

Enfin, le Gouvernement invite la Cour à conclure que la requête est de toute façon irrecevable pour défaut manifeste de fondement ou, si l'affaire devait faire l'objet d'un examen sur le fond, qu'il n'y a pas violation de l'article 1 du Protocole nº 1 à la Convention.

63. Le requérant demande à la Cour de rejeter les exceptions préliminaires du Gouvernement, de déclarer la requête recevable et de dire qu'il y a eu violation du droit de propriété tel que garanti par l'article 1 du Protocole nº 1.

A. Compétence *ratione temporis* de la Cour

1. Arguments du Gouvernement

64. Selon le Gouvernement, les actes, décisions et événements ayant eu un effet sur la situation de droit et de fait du requérant quant à l'impossibilité alléguée pour celui-ci de faire exécuter son droit sont tous

antérieurs au 10 octobre 1994, date à laquelle le Protocole n° 1 est entré en vigueur à l'égard de la Pologne.

65. Tout d'abord, le Gouvernement soutient que, pour autant que le requérant puisse passer pour dénoncer une « privation de propriété », il convient de relever que la grand-mère de l'intéressé a volontairement abandonné son bien immobilier à Lvov, et cela quelque 49 ans avant la ratification du Protocole par la Pologne.

66. Le Gouvernement ajoute que même si ce fait a pu donner lieu à d'éventuelles mesures compensatoires, le grief doit être apprécié à la lumière de décisions antérieures de la Commission dans des affaires similaires dirigées contre l'Allemagne et concernant des expropriations d'après-guerre effectuées par la puissance soviétique occupante.

En particulier, le Gouvernement renvoie à l'affaire *Geschäftshaus GmbH c. Allemagne* (n° 36713/97, décision de la Commission du 21 mai 1998, non publiée) et aux précédents applicables (par exemple, *A., B. et société A.S. c. République fédérale d'Allemagne*, n° 7742/76, décision de la Commission du 4 juillet 1978, *Décisions et rapports* 14, p. 146). Il souligne que, dans ces affaires, la Commission s'est déclarée incompétente *ratione temporis* et *ratione materiae* pour examiner des griefs relatifs à des décisions de rejeter ou des refus d'examiner des demandes d'indemnisation fondées sur des faits qui s'étaient produits avant l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de l'Etat défendeur. De l'avis du Gouvernement, cette conclusion s'applique également en l'espèce.

67. Le Gouvernement fait également valoir qu'après le 10 octobre 1994, le requérant n'a effectué aucune démarche pour obtenir le solde de l'indemnisation qu'il avait réclamée au bureau de district de Cracovie en 1992. En réalité, il ne s'est plaint ultérieurement à la Cour administrative suprême que de l'inactivité alléguée des autorités, mais n'a engagé aucune autre action après le rejet de ce grief.

68. La troisième branche de l'exception du Gouvernement concerne la notion de « situation continue ». Selon le Gouvernement, la situation litigieuse ne saurait passer pour « continue » aux fins de la compétence *ratione temporis* de la Cour.

A cet égard, le Gouvernement invoque de nouveau les décisions susmentionnées de la Commission et, sur cette base, il soutient que la privation d'un droit de propriété ou d'un autre droit réel doit en principe être considérée comme un acte instantané qui ne produit pas une situation continue de « privation d'un droit ». En l'espèce, la privation réelle de propriété s'est produite au moment où la grand-mère du requérant a été rapatriée des territoires au-delà du Boug, c'est-à-dire avant la ratification du Protocole n° 1 par la Pologne. A cette époque, il n'y a pas eu dans les droits du requérant au titre de l'article 1 dudit Protocole une ingérence de nature à engager la responsabilité de l'Etat polonais et à donner lieu à une violation continue.

2. Arguments du requérant

69. Le requérant conteste les arguments du Gouvernement. Il soutient que la situation dans laquelle il se trouve résulte d'une série d'actes et d'omissions de la part des autorités, qui sont eux-mêmes à l'origine du manquement continu de l'Etat polonais à l'obligation de satisfaire son droit.

70. Le requérant reconnaît que ses propres biens n'ont jamais fait l'objet d'une expropriation en application d'une décision administrative à cet effet. Il admet également que le bien initial se situe à l'extérieur des frontières actuelles de la Pologne. Toutefois, conformément à l'article 3 § 6 de l'accord applicable, toutes les personnes rapatriées en vertu des dispositions de cet accord ont le droit de recouvrer la valeur des biens qu'ils ont dû abandonner. Pour le requérant, le cours des événements ultérieurs démontre que ce droit n'a cessé d'exister.

71. Sur ce point, le requérant soutient que l'obligation d'indemniser les rapatriés figure depuis 1946 dans des lois successives. Ces lois – qui toutes ont constamment disposé que les rapatriés avaient le droit de faire déduire la valeur des biens qu'ils avaient dû abandonner du montant correspondant au prix ou aux droits d'usage perpétuel de biens immobiliers achetés à l'Etat – ont été promulguées avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 1 à l'égard de la Pologne, étaient applicables lorsqu'il est entré en vigueur et sont toujours en vigueur, comme par exemple les lois de 1985 et de 1997 sur l'administration foncière. Qui plus est, l'obligation d'indemniser les rapatriés est depuis longtemps honorée par l'Etat, lequel, dans la plupart des cas, a satisfait au droit des intéressés à obtenir une « compensation en valeur », conformément aux accords des républiques.

72. Le non-respect de cette obligation dans le cas du requérant découle, selon celui-ci, d'une série d'événements qui se sont produits tant avant qu'après la ratification du Protocole n° 1 par la Pologne. La première cause a été l'adoption de lois qui, de 1990 à aujourd'hui, ont pratiquement supprimé toute possibilité d'obtenir des biens à partir des ressources en terrains du Trésor public. La dernière de ces lois a été adoptée en décembre 2001 ; depuis lors, les biens détenus par l'Office des biens militaires ne peuvent plus être utilisés pour satisfaire les demandes telles que celle présentée par le requérant.

En second lieu, le droit du requérant s'est révélé impossible à concrétiser en pratique en raison de l'absence de ventes de terrains appartenant à l'Etat ou du fait que l'on a empêché les rapatriés de participer aux appels d'offres concernant des biens de l'Etat. Le requérant invoque en particulier la directive émise en 2001 par l'Office des biens militaires de Varsovie (paragraphe 43 ci-dessus).

73. Eu égard à ce qui précède, le requérant conclut que sa requête relève de la compétence *ratione temporis* de la Cour.

3. Appréciation de la Cour

74. La Cour rappelle que sa compétence *ratione temporis* ne couvre que la période ultérieure à la ratification de la Convention ou de ses Protocoles par l'Etat défendeur. A compter de la date de ratification, tous les actes ou omissions prétendument imputables à l'Etat doivent se conformer à la Convention ou à ses Protocoles, et les faits postérieurs n'échappent pas à la compétence de la Cour, même lorsqu'ils ne sont que les prolongements d'une situation préexistante (voir, par exemple, les arrêts *Yağci et Sargin c. Turquie* du 8 juin 1995, série A n° 319-A, p. 16, § 40, et *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão et autres c. Portugal*, n°s 29813/96 et 30229/96, § 43, CEDH 2000-I).

Dès lors, la Cour n'est compétente pour examiner la compatibilité des faits de l'espèce avec la Convention que dans la mesure où ils se sont produits après le 10 octobre 1994, date de la ratification du Protocole n° 1 par la Pologne. Elle peut cependant avoir égard aux faits antérieurs à la ratification pour autant que l'on puisse les considérer comme étant à l'origine d'une situation qui s'est prolongée au-delà de cette date ou importants pour comprendre les faits survenus après cette date.

75. Le Gouvernement affirme que les actes, décisions et événements ayant pu affecter la situation du requérant sont tous antérieurs au 10 octobre 1994, date de la ratification du Protocole n° 1 par la Pologne. En particulier, il souligne que c'est au moment où la grand-mère du requérant a laissé ses biens à Lvov qu'est survenu un acte pouvant être considéré comme une « privation de propriété » aux fins de l'article 1 du Protocole n° 1 (paragraphes 64-65 ci-dessus).

La Cour observe toutefois que le requérant ne se plaint pas d'avoir été privé des biens initialement abandonnés par sa famille à l'extérieur des frontières actuelles de la Pologne. Elle relève également que, contrairement aux requérants dans les affaires de la Commission citées par le Gouvernement, l'intéressé ne dénonce pas le rejet d'une demande d'indemnisation fondée sur des lois et des faits antérieurs à la ratification du Protocole. Son grief ne se rapporte pas davantage à une décision ou mesure précise prise avant, ou même après, le 10 octobre 1994 (paragraphe 60 ci-dessus).

La base factuelle de son grief au regard de la Convention est l'impossibilité dans laquelle il se serait trouvé de faire exécuter son droit à une mesure compensatoire, lequel lui était conféré par le droit polonais à la date d'entrée en vigueur du Protocole, et qui subsiste encore aujourd'hui malgré la législation adoptée dans l'intervalle (paragraphe 71 ci-dessus). La Cour relève par exemple que le 10 octobre 1994 et le 12 mars 1996 (date à laquelle il a présenté sa requête à la Commission), le requérant était en droit, en vertu de l'article 81 de la loi de 1985 sur l'administration foncière, d'obtenir une réduction sur le montant correspondant au prix ou aux droits

d'usage perpétuel de biens immobiliers achetés à l'Etat (paragraphe 28 ci-dessus). Actuellement, un droit identique est prévu par l'article 212 § 1 de la loi de 1997 sur l'administration foncière (paragraphe 30 ci-dessus) ; or, comme, semble-t-il, nul ne l'a jusqu'à présent contesté, ce droit n'a pas été satisfait dans le cas du requérant.

76. Pour autant que les doléances du requérant ont trait aux actes et omissions de l'Etat polonais relativement à la mise en œuvre d'un droit à une mesure compensatoire que lui confère le droit polonais, droit qui a subsisté après le 10 octobre 1994 et qui existe encore aujourd'hui, la Cour se déclare compétente *ratione temporis* pour connaître de la requête.

77. En conséquence, il y a lieu de rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement pour incompétence *ratione temporis*.

B. Épuisement des voies de recours internes

1. Arguments du Gouvernement

78. Le Gouvernement allègue ensuite qu'au mépris de l'article 35 § 1 de la Convention le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes dont il disposait.

D'après lui, le droit interne veut qu'une personne cherchant à faire exécuter son droit à être indemnisée pour des biens abandonnés au-delà du Boug ait une attitude active. Il fallait présenter une demande au maire du district, conformément à l'article 4 § 1 du décret de 1998. Le requérant, qui avait sollicité pour la dernière fois en 1992 le solde de l'indemnisation à laquelle il avait droit, n'a pas renouvelé sa demande. Il n'a pas davantage soumis aux autorités un rapport mis à jour déterminant la valeur des biens abandonnés par sa grand-mère, le dernier rapport de ce type ayant été élaboré vingt ans plus tôt à la demande de sa mère.

79. Le Gouvernement souligne en outre que le requérant n'a pas participé aux appels d'offres portant sur des biens de l'Etat. Ce fait revêt une importance particulière, puisque l'acquisition de biens à titre compensatoire ne pouvait s'opérer que par la participation à un appel d'offres organisé par les autorités responsables du traitement des demandes des rapatriés.

80. Selon le Gouvernement, un appel d'offres ne constitue pas en soi un « recours effectif » au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, mais représente néanmoins un élément indispensable de la procédure de conclusion d'un contrat de vente portant sur le droit d'usage perpétuel ou le titre de propriété quant à des biens compensatoires.

En un mot, pour le Gouvernement, le non-respect par le requérant d'un certain nombre des exigences procédurales décrites ci-dessus et sa réticence à participer à des appels d'offres ont empêché la concrétisation de son droit

et impliquent qu'il n'a pas respecté la règle d'épuisement des voies de recours internes.

2. Arguments du requérant

81. Sur la base des principes établis par la Cour notamment dans l'affaire *Akdivar et autres c. Turquie* (arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV), le requérant allègue que le recours ou l'ensemble des recours invoqués par le Gouvernement n'étaient ni « adéquats » ni « effectifs », et ne remplissaient donc pas les conditions requises par l'article 35 § 1.

82. Tout d'abord, le requérant soutient que la question de l'épuisement doit être examinée à la lumière du fait qu'en réalité les autorités n'ont donné aucun effet pratique à la législation existante, aussi lacunaire et restrictive fût-elle déjà. Invoquant à cet égard l'instruction émise par l'Office des biens militaires (paragraphe 43 ci-dessus) et la lettre adressée le 9 janvier 2001 par le médiateur au Premier ministre (paragraphe 51 ci-dessus), il soutient qu'il ressort clairement de ces documents qu'il y a eu, et qu'il y a toujours, une pratique largement répandue consistant à dénier aux rapatriés le droit de participer à des appels d'offres et à refuser de procéder aux déductions prévues par l'article 212 § 1 de la loi de 1997 sur l'administration foncière.

83. Quant à l'affirmation du Gouvernement selon laquelle il aurait dû demander au maire du district des biens à titre de compensation, le requérant souligne qu'il a déjà soumis une telle demande, et que celle-ci a été dûment inscrite en 1992 dans le registre approprié. Au même moment, les autorités l'ont informé que la question serait traitée dans le cadre de la nouvelle législation à venir. Aucune disposition du décret de 1998 ne l'obligeait à renouveler cette demande ; au contraire, ce décret précise, dans son article 12, qu'il s'applique aux procédures engagées en vertu des règles antérieures et qui ne sont pas terminées.

84. Quant à la procédure d'appel d'offres, le requérant allègue en outre que, à supposer qu'elle constituât un recours « disponible », il ne s'agissait pas d'un recours « effectif » puisqu'elle comportait un élément de risque et manquait de certitude.

85. En somme, le requérant conclut qu'il a respecté les exigences de l'article 35 § 1 et invite la Cour à rejeter l'exception du Gouvernement.

3. Appréciation de la Cour

86. La mise en jeu et l'effectivité du mécanisme conçu pour répondre au droit du requérant à une mesure compensatoire, y compris la procédure d'appel d'offres et les actions ou l'inaction du requérant lui-même, sont des questions relevant du point de savoir si les exigences attachées au droit de propriété protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 quant à ce droit ont été

respectées dans les circonstances de la cause. Cela étant, il est plus approprié, de l'avis de la Cour, de les examiner au stade du fond.

87. En conséquence, la Cour joint l'exception d'irrecevabilité du Gouvernement pour non-épuisement des voies de recours internes au fond de l'affaire.

C. Applicabilité de l'article 1 du Protocole nº 1 à la Convention

1. Arguments du Gouvernement

88. Le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas de « biens », au sens défini par la jurisprudence de la Cour. Dans ses observations écrites, il affirme que le droit du requérant n'est ni un « droit de caractère civil » ni un droit de « propriété » aux fins de la législation interne ou de l'article 1 du Protocole nº 1, mais un droit relevant du droit public qui, tant qu'une décision administrative déduisant la valeur des biens abandonnés à l'étranger n'a pas été prise, revêt un « caractère illusoire » et n'existe pas en pratique. Cette conclusion se fonde sur l'argument selon lequel non seulement la déduction est subordonnée à l'achat antérieur d'un bien de l'Etat, mais en outre aucune disposition interne ne reconnaît explicitement un droit de préemption aux rapatriés quant à l'acquisition de biens appartenant à l'Etat.

89. A l'audience, le Gouvernement a ajouté que si le droit du requérant pouvait être considéré comme une sorte de « mesure compensatoire », il n'était pas lié à une obligation explicite de l'Etat de vendre des biens. Il ne s'agissait ni d'un droit de caractère civil à revendiquer la propriété d'un bien de l'Etat ni d'un droit à indemnisation ; au contraire, il offrait simplement la possibilité de demander des biens de l'Etat et, si pareils biens étaient disponibles, de les acquérir dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres. Ce n'est qu'alors que la valeur de la propriété d'origine pouvait être déduite et le droit se concrétiser.

90. Le Gouvernement ajoute que ce droit n'était en aucune façon équivalent au droit à une « compensation en valeur » énoncé à l'article 3 § 6 de l'accord applicable. Certes, ce droit tire son origine des accords des républiques, puisqu'en vertu de ces traités l'Etat polonais s'est engagé à régler la question de l'indemnisation pour les biens abandonnés par les rapatriés dans les territoires au-delà du Boug, mais il appartient aux autorités polonaises de déterminer quel est le moyen le plus approprié pour traiter cette question.

91. Quoi qu'il en soit, le Gouvernement souligne que les accords des républiques ne sont plus valables, car leurs effets juridiques ont été anéantis par le Pacte de 1952, qui a été conclu en vue de « parachever et définir une procédure de liquidation mutuelle des comptes » résultant de la délimitation

de la frontière entre la Pologne et l'Union soviétique et des mouvements consécutifs de rapatriement.

Outre cet argument, le Gouvernement estime que les accords des républiques n'ont pas force obligatoire puisqu'ils n'ont jamais fait l'objet d'une ratification et d'une publication dans le Journal des lois, mais ont été seulement signés ; en conséquence, ils n'entrent pas dans la catégorie des sources du droit produisant des règles obligatoires universelles, telle que définie à l'article 87 de la Constitution (paragraphes 58 et 59 ci-dessus).

Selon le Gouvernement, ces accords ne peuvent donc pas constituer une base légale autonome à l'allégation du requérant selon laquelle il possède des « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

2. Arguments du requérant

92. Le requérant soutient que son droit constitue un droit de propriété que la Pologne a reconnu dès l'origine en s'engageant à indemniser les rapatriés en vertu de l'article 3 § 6 de l'accord applicable. En vertu de cette disposition, l'Etat a pris un engagement et a accepté l'obligation de rembourser aux rapatriés la valeur des biens qu'ils avaient dû abandonner.

En conséquence, le rapatriement de ces personnes des territoires au-delà du Boug était assorti de la reconnaissance de leur droit inconditionnel à être intégralement indemnisées, aucune limite n'ayant été prescrite quant au montant de l'indemnisation.

93. Le requérant ajoute que cette obligation a été ultérieurement incorporée dans le droit interne, qui lui a conféré, en tant qu'héritier de sa grand-mère rapatriée, un droit spécifique à obtenir une réduction sur le montant correspondant au prix ou aux droits d'usage perpétuel de biens immobiliers achetés à l'Etat, de sorte qu'il puisse recouvrer le solde de l'indemnisation qui lui était dû.

94. Du point de vue du requérant, l'Etat avait, et a toujours, l'obligation de lui vendre des biens puisque les dispositions légales consacrant son droit imposent à l'Etat l'obligation implicite de lui permettre d'acheter de tels biens pour que son droit à une déduction se concrétise. Prétendre autre chose ou, comme le Gouvernement le suggère, considérer que ce droit est « illusoire » reviendrait à admettre que le législateur a purement et simplement créé une fausse norme juridique.

95. A l'audience, le requérant a également affirmé que, s'agissant de son droit au regard de l'article 1 du Protocole n° 1, peu importait de savoir si les accords des républiques avaient ou non été ratifiés puisque le principe de l'indemnisation découlant de l'article 3 § 6 de chacun de ces accords avait été de toute façon consacré par le droit polonais et reconnu par les juridictions internes. A cet égard, le requérant cite la Cour suprême qui, dans sa résolution du 30 mai 1990, a déclaré sans ambiguïté que le principe énoncé dans cet article avait été incorporé au droit interne.

96. Enfin, le requérant souligne que les autorités de l'Etat ont communément admis que le droit en question était de nature patrimoniale. Par exemple, le médiateur, dans sa requête adressée à la Cour constitutionnelle, a décrit ce droit comme un « droit de nature patrimoniale, qui a également le caractère d'une créance ». Ces caractéristiques suffisent, selon le requérant, à mettre en jeu l'article 1 du Protocole n° 1.

3. Appréciation de la Cour

97. La Cour considère que l'argument du Gouvernement tiré de l'inapplicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1 s'analyse, à ce stade de la procédure, comme une demande de rejet de la requête pour incompatibilité *ratione materiae* avec ce Protocole.

98. La notion de « biens » prévue par la première partie de l'article 1 du Protocole n° 1 a une portée autonome qui ne se limite pas à la propriété de biens corporels et qui est indépendante par rapport aux qualifications formelles du droit interne : certains autres droits et intérêts constituant des actifs – par exemple des créances – peuvent aussi être considérés comme des « droits de propriété » et donc des « biens » aux fins de cette disposition. Il importe d'examiner si les circonstances de l'affaire, considérées dans leur ensemble, ont rendu le requérant titulaire d'un intérêt substantiel protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, parmi de nombreux exemples, *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 100, CEDH 2000-I, et l'arrêt précité *Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão et autres c. Portugal*, § 47).

En l'espèce, cette approche requiert que la Cour ait égard aux points de droit et de fait suivants.

99. Il ne semble pas prêter à controverse devant la Cour, qu'en vertu des accords des républiques de 1944, la Pologne a contracté l'obligation d'indemniser les rapatriés de la perte des biens meubles et immeubles qu'ils ont dû abandonner lors de leur rapatriement en Pologne (paragraphes 20-21, 90 et 92 ci-dessus).

100. La Cour ne voit pas l'utilité d'examiner en détail la nature et la portée de cette obligation puisque nul ne conteste que celle-ci a été ultérieurement incorporée au droit polonais et est devenu un droit à bénéficier de la déduction de la valeur des biens abandonnés du montant correspondant au prix ou aux droits d'usage perpétuel de biens – par exemple des terrains ou des locaux à usage d'habitation ou à usage commercial – achetés à l'Etat. En fait, cela ressort également sans équivoque de la jurisprudence de la Cour suprême polonaise, qui a

expressément admis que les dispositions légales pertinentes tiraient leur origine des accords des républiques, auxquels elles renvoyaient (paragraphes 20-21, 28-32, 49, 90 et 93 ci-dessus).

A la lumière de ce qui précède, la Cour estime qu'il est hors de propos d'examiner si, comme le prétend le Gouvernement, les accords des républiques ont été abrogés ou, comme le requérant le soutient, déploient toujours leurs pleins effets juridiques, puisque le droit qui constitue l'objet du grief présenté par le requérant a de toute façon une base légale qui a figuré de façon continue dans la législation interne et qui a subsisté après le 10 octobre 1994.

101. A cet égard, la Cour relève également que le droit reconnu au requérant en droit polonais a été qualifié par la Cour suprême de « dette imputable au Trésor public », de « caractère patrimonial et transmissible à cause de mort », bien que n'étant « aliénable qu'entre des personnes mentionnées à l'article 212 § 4 de la loi de 1997 sur l'administration foncière » (paragraphe 50 ci-dessus).

Tout en estimant inutile de déterminer précisément le contenu et la portée de l'intérêt juridique en cause – puisqu'elle juge plus approprié de traiter cette question au stade du fond –, la Cour se déclare convaincue que les éléments susmentionnés montrent que le requérant avait un intérêt patrimonial qui était reconnu en droit polonais et qui relevait de la protection de l'article 1 du Protocole n° 1.

102. Il s'ensuit que la requête ne saurait être rejetée comme étant incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

D. Observation de l'article 1 du Protocole n° 1

103. Quant à cette question, la Cour estime, à la lumière des observations des parties, que la requête soulève de graves questions de droit et de fait au regard de la Convention qui appellent un examen au fond.

104. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été établi.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

Luzius WILDHABER
Président

Paul MAHONEY
Greffier