

En l'affaire Pammel c. Allemagne (1),

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement B (2), en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. Ryssdal, président,
R. Bernhardt,
I. Foighel,
R. Pekkanen,
M.A. Lopes Rocha,
L. Wildhaber,
K. Jungwiert,
U. Lohmus,
J. Casadevall,

ainsi que de MM. H. Petzold, greffier, et P.J. Mahoney, greffier adjoint,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 23 janvier et 29 mai 1997,

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

Notes du greffier

1. L'affaire porte le n° 48/1996/667/853. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.
2. Le règlement B, entré en vigueur le 2 octobre 1994, s'applique à toutes les affaires concernant les Etats liés par le Protocole n° 9 (P9).

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par un ressortissant allemand, M. Friedrich Wilhelm Pammel ("le requérant"), le 21 mars 1996, puis par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne ("le Gouvernement"), le 27 mars 1996, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 de la Convention (art. 32-1, art. 47).

A son origine se trouve une requête (n° 17820/91) dirigée contre l'Allemagne et dont M. Pammel avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 15 août 1990 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La requête du requérant renvoie à l'article 48 (art. 48) modifié par le Protocole n° 9 (P9), que l'Allemagne a ratifié, celle du Gouvernement aux articles 32 et 48 de la Convention (art. 32, art. 48). Elles ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1).
2. Le 21 mars 1996, le requérant avait désigné son conseil (article 31 du règlement B), que le président a autorisé à employer la langue allemande dans la procédure tant écrite qu'orale (article 28 par. 3). Initialement désigné par les lettres F.W.P., il a consenti ultérieurement à la divulgation de son identité.
3. La chambre à constituer comprenait de plein droit

M. R. Bernhardt, juge élu de nationalité allemande (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 4 du règlement B). Le 30 mars 1996, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. I. Foighel, R. Pekkanen, M.A. Lopes Rocha, L. Wildhaber, K. Jungwiert, U. Lohmus et J. Casadevall, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 5 du règlement B) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 6 du règlement B), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du Gouvernement, le requérant et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 39 par. 1 et 40). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du requérant le 18 octobre 1996 et celui du Gouvernement le 21 octobre 1996.

Le 2 septembre 1996, la Commission avait produit des pièces de la procédure suivie devant elle; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

Le 5 novembre 1996, le secrétaire de la Commission a informé le greffier que le délégué s'exprimerait de vive voix.

5. Le 29 octobre 1996, M. Ryssdal avait décidé, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et en vertu de l'article 21 par. 6 du règlement B, de confier l'affaire Probstmeier c. Allemagne à la chambre déjà constituée pour connaître de la présente affaire.

6. Le 2 décembre 1996, le Gouvernement a prié la chambre de se dessaisir avec effet immédiat au profit d'une grande chambre (article 53 du règlement B). Le 20 janvier 1997, la chambre a décidé de ne pas accueillir la demande.

7. Ainsi qu'en avait décidé le président - qui avait également autorisé l'agent du Gouvernement à plaider en allemand (article 28 par. 2 du règlement B) -, les débats consacrés à cette affaire et à l'affaire Probstmeier c. Allemagne se sont déroulés en public le 20 janvier 1997 au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

Mme H. Voelskow-Thies, Ministerialdirigentin, ministère fédéral de la Justice,	agent,
MM. M. Weckerling, Regierungsdirektor, ministère fédéral de la Justice, E. Radzwill, Regierungsrat zur Anstellung, ministère fédéral de la Justice,	conseillers;

- pour la Commission

M. B. Marxer,	délégué;
---------------	----------

- pour le requérant

Me C. Lenz, avocat au barreau de Stuttgart,	conseil;
---	----------

- pour Mme Probstmeier

Me P. Kloer, avocat au barreau de Munich,	conseil.
---	----------

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Marxer, Me Lenz, Me Kloer et Mme Voelskow-Thies.

Au cours de l'audience, cette dernière a en outre sollicité

l'autorisation de répondre par écrit aux demandes du requérant et de Mme Probstmeier au titre de l'article 50 (art. 50). Par une ordonnance du 24 janvier 1997, le président a accueilli sa demande. Le greffier a reçu le mémoire complémentaire du Gouvernement le 13 février 1997, les observations en réponse de Mme Probstmeier le 24 février et celles de M. Pammel le 28 février.

EN FAIT

I. Les circonstances de l'espèce

8. Ressortissant allemand né en 1933, M. Friedrich Wilhelm Pammel est retraité de la fonction publique et vit actuellement à Hanovre.

9. En 1971, il hérita d'un terrain de 85 457 m² donné à bail à la ville de Höxter en 1949 pour servir de jardins familiaux. Le contrat de bail initial allait jusqu'au 30 septembre 1958. Un avenant au contrat le prorogea jusqu'au 30 septembre 1978. A compter du 1^{er} octobre 1955, le loyer (Pachtzins) s'éleva à 0,04 mark allemand (DEM) le mètre carré par an.

La ville de Höxter donna le terrain à bail à l'association des jardins familiaux (Kleingartenverein) de Höxter qui, à son tour, le sous-loua à des particuliers.

Le gouvernement du Land fixa le loyer à 0,08 DEM le mètre carré à compter du 1^{er} janvier 1977.

A. La procédure devant les juridictions administratives

10. Le 18 septembre 1978, le requérant saisit le tribunal administratif (Verwaltungsgericht) de Minden. Il contestait la fixation du loyer par le gouvernement du Land et demandait au tribunal administratif de soumettre la question de la constitutionnalité des dispositions de la loi sur les jardins familiaux (Kleingartenordnung) de 1919, réglementant les prix des baux, à la Cour constitutionnelle fédérale (Bundesverfassungsgericht).

11. Le 31 janvier 1980, le tribunal administratif renvoya l'affaire devant la Cour constitutionnelle fédérale, conformément à l'article 100 par. 1 de la Loi fondamentale (Grundgesetz - paragraphe 34 ci-dessous).

12. Par une lettre du 15 mai 1985, la Cour constitutionnelle fédérale invita le tribunal administratif à réexaminer sa décision de renvoi (Vorlagebeschluss), à la compléter le cas échéant ou à l'annuler.

13. Le 22 mai 1985, le tribunal administratif retira sa demande de renvoi et débouta l'intéressé.

Celui-ci interjeta appel de ce jugement devant la cour administrative (Oberverwaltungsgericht) de Münster.

14. Par un arrêt du 16 mai 1988, la cour administrative annula le jugement du tribunal administratif ainsi que la fixation litigieuse du loyer par le gouvernement du Land.

B. La procédure devant les juridictions civiles

15. Par une lettre du 16 mars 1976, le requérant résilia le contrat de bail avec effet au 30 septembre 1978. Il renouvela cette résiliation à plusieurs reprises par la suite.

16. Le 23 mai 1980, l'intéressé demanda l'éviction (Räumung) de la ville de Höxter et de l'association des jardins familiaux devant le tribunal régional (Landgericht) de Paderborn.

17. Le 14 août 1980, le tribunal régional décida de surseoir à

statuer (das Verfahren auszusetzen) à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 12 juin 1979 constatant que certaines dispositions de la loi sur les jardins familiaux relatives à la résiliation des baux étaient inconstitutionnelles.

18. La nouvelle loi fédérale sur les jardins familiaux (Bundeskleingartengesetz), du 28 février 1983, entra en vigueur le 1^{er} avril 1983, et la procédure devant le tribunal régional reprit à la demande du requérant le 17 mars 1983.

19. Du 6 juin 1983 au 20 août 1985, le tribunal régional suspendit l'instance (das Verfahren ruhen lassen) au motif que la ville de Höxter prévoyait d'arrêter un plan d'occupation des sols (Bebauungsplan), qualifiant le terrain en question de "terrain pour jardins familiaux permanents" (Fläche für Dauerkleingärten - article 16 par. 4 de la loi fédérale sur les jardins familiaux - paragraphe 30 ci-dessous).

20. Le 7 novembre 1985, le tribunal régional, après avoir tenu une audience à la requête de M. Pammel, fit droit en partie à sa demande. Il ordonna la restitution de l'ensemble du terrain, non pas immédiate, mais au 31 mars 1987, conformément à l'article 16 par. 3 de la loi fédérale sur les jardins familiaux (paragraphe 30 ci-dessous). De plus, il estima que cette disposition était conforme à l'article 14 de la Loi fondamentale (paragraphe 29 ci-dessous) et ne renvoya pas l'affaire devant la Cour constitutionnelle fédérale, contrairement à la demande de l'intéressé.

21. Les défendeurs, à savoir la ville de Höxter et l'association des jardins familiaux, interjetèrent appel de ce jugement devant la cour d'appel (Oberlandesgericht) de Hamm.

22. Le 18 décembre 1986, la ville de Höxter arrêta le plan d'occupation des sols annoncé (paragraphe 19 ci-dessus). L'autorisation de ce plan par l'autorité administrative fut publiée le 14 mars 1987.

23. Le 20 mai 1987, la cour d'appel décida de surseoir à statuer et de renvoyer l'affaire devant la Cour constitutionnelle fédérale en lui soumettant les deux questions suivantes:

"1. Est-il conforme à l'article 14 de la Loi fondamentale qu'un contrat de bail, conclu avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les jardins familiaux du 28 février 1983 par un bailleur privé, pour une durée déterminée expirant avant l'entrée en vigueur de cette loi, et portant sur des jardins familiaux qui ne revêtent pas un caractère permanent, n'expire que le 31 mars 1987 d'après l'article 16 par. 3 de cette même loi?

et, dans l'affirmative,

2. Est-il conforme dans ce cas à l'article 14 de la Loi fondamentale que le contrat de bail visé à l'article 16 par. 4, première phrase, de la loi fédérale sur les jardins familiaux soit prorogé pour une durée indéterminée lorsque la commune arrête un plan d'occupation des sols fixant la surface des "jardins familiaux permanents" avant l'expiration du délai prévu à l'article 16 par. 3 de cette loi?"

En effet, la cour d'appel estimait que la question de la constitutionnalité de l'article 16 par. 3 et, si ce dernier s'avérait conforme à la Loi fondamentale, celle de la constitutionnalité de l'article 16 par. 4 de la loi fédérale sur les jardins familiaux, étaient décisives pour l'issue du litige. La relation contractuelle entre demandeur et défendeurs persisterait, malgré la résiliation du bail au 30 septembre 1978, si elle avait été prolongée:

- dans un premier temps jusqu'au 31 mars 1987, conformément à

l'article 16 par. 3 de la loi fédérale sur les jardins familiaux,

- dans un second temps sous l'effet du plan d'occupation des sols du 18 décembre 1986 pour une durée indéterminée, conformément à l'article 16 par. 4, première phrase, de cette loi.

C. La procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale

24. Le 26 juin 1987, la cour d'appel déféra l'affaire à la Cour constitutionnelle fédérale, conformément à l'article 100 par. 1, première phrase, de la Loi fondamentale (paragraphe 34 ci-dessous).

25. Parallèlement, le 24 mai 1985, la Cour fédérale de justice (Bundesgerichtshof) avait soumis pour examen à la Cour constitutionnelle fédérale la question de la constitutionnalité de l'article 16 par. 3 de la loi fédérale sur les jardins familiaux, soulevée dans l'affaire Probstmeier (arrêt Probstmeier c. Allemagne du 1er juillet 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV).

26. Celle-ci décida de joindre les deux affaires.

27. Par une lettre du 16 novembre 1990, la Cour constitutionnelle fédérale informa le requérant qu'en égard à sa charge de travail, qui avait augmenté à la suite de la réunification allemande, l'arrêt portant sur la question de la constitutionnalité des dispositions de la loi fédérale sur les jardins familiaux ne serait pas rendu avant 1991.

28. Après avoir reçu les observations du ministère pour l'aménagement du territoire (Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) au nom du gouvernement fédéral, celles de l'organisation des villes allemandes (Deutscher Städtetag), de quatre autres organisations non gouvernementales, ainsi que des parties et de la Cour fédérale de justice, la Cour constitutionnelle fédérale décida d'élargir l'examen de constitutionnalité à l'article 5 par. 1, première phrase, de la loi fédérale sur les jardins familiaux (paragraphe 30 ci-dessous).

Le 23 septembre 1992, la première chambre (Erster Senat) de la Cour constitutionnelle fédérale rendit son arrêt (Recueil des décisions de la Cour constitutionnelle fédérale, BVerfGE, vol. 87, pp. 114-151).

Elle estima qu'en vertu des dispositions transitoires de l'article 16 de cette loi, la limitation du loyer s'appliquait également pendant la durée de prorogation des anciens contrats de bail à durée déterminée.

La Cour constitutionnelle fédérale conclut à la constitutionnalité de l'article 16 paras. 3 et 4, première phrase, de la loi fédérale sur les jardins familiaux, tout en soulignant que l'article 16 par. 3 nécessitait une interprétation conforme à la Loi fondamentale. En revanche, elle décida que la limitation du loyer prévu à l'article 5 par. 1, première phrase, de la loi fédérale sur les jardins familiaux, était contraire à l'article 14 par. 1, première phrase, de la Loi fondamentale, pour autant qu'elle concernait des contrats de bail conclus avec des bailleurs privés, car elle imposait une charge excessive et disproportionnée aux bailleurs.

II. Le droit interne pertinent

A. Le droit matériel

29. L'article 14 par. 1 de la Loi fondamentale dispose:

"La propriété et le droit de succession sont garantis. Leur contenu et leurs limites sont fixés par les lois."

30. Les dispositions pertinentes de la loi fédérale sur les

jardins familiaux du 28 février 1983, entrée en vigueur le 1er avril 1983, sont ainsi rédigées:

Article 5 par. 1

"Le loyer devra au maximum s'élever au double de celui d'un bail pratiqué localement dans le domaine de la culture fruitière et maraîchère professionnelle, en fonction de la superficie totale du jardin familial. Les surfaces destinées aux installations communes sont prises en compte lors de la fixation du montant du bail de chaque jardin familial."

Article 16

"1) Les baux contractés pour des jardins familiaux et non échus au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont régis par cette nouvelle loi à partir de son entrée en vigueur.

2) Les baux contractés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, pour des jardins qui, au moment de l'entrée en vigueur de cette loi, n'étaient pas des jardins "permanents", doivent être considérés comme des baux relatifs à des jardins "permanents", dès lors que la commune est propriétaire du terrain.

3) Dès lors que les baux décrits au paragraphe 2 portent sur des terrains dont la commune n'est pas propriétaire, les contrats parviennent à échéance le 31 mars 1987, dès lors qu'ils ont été conclus pour une durée déterminée et qu'ils ont pris fin avant cette date; pour le reste, le contrat respecte la durée convenue.

4) Si la surface d'un jardin familial a été définie comme terrain pour jardins familiaux "permanents" dans le plan d'occupation des sols et ce, avant l'expiration de la durée du bail comme indiqué au paragraphe 3, le contrat de bail est prolongé pour une durée indéterminée. Si la commune a décidé, avant le 31 mars 1987, de dresser un plan d'occupation des sols en vue de définir les surfaces destinées aux jardins familiaux "permanents", et a rendu publique sa décision conformément à l'article 2 par. 1, 2e alinéa, du code de l'urbanisme (Baugesetzbuch), le contrat de bail est prolongé pour une durée de quatre ans à partir de la publication de cette décision; la période entre la date convenue par l'expiration du contrat et le 31 mars 1987 devant être prise en compte. Les dispositions relatives aux jardins familiaux "permanents" doivent s'appliquer à partir du moment où le plan d'occupation des sols devient définitif."

31. A la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 23 septembre 1992, une nouvelle loi amendant la loi fédérale sur les jardins familiaux (Bundeskleingartenänderungsgesetz) est entrée en vigueur le 1er avril 1994.

32. L'article 5 par. 1 de cette nouvelle loi est ainsi rédigé:

"Le loyer devra au maximum s'élever au quadruple de celui d'un bail pratiqué localement dans le domaine de la culture fruitière et maraîchère professionnelle, en fonction de la superficie totale du jardin familial. Les surfaces destinées aux installations communes sont prises en compte lors de la fixation du montant du bail de chaque jardin familial."

33. Les dispositions transitoires de ladite loi prévoient que pour toutes les instances en cours au 1er novembre 1992, en l'absence de jugement définitif fixant le montant des loyers, les bailleurs privés peuvent réclamer à titre rétroactif le quadruple du bail pratiqué localement dans le domaine de la culture fruitière et maraîchère

professionnelle, et ce à compter du premier jour du mois suivant l'introduction de ladite instance.

B. Le droit procédural

1. La Loi fondamentale

34. L'article 100 par. 1 de la Loi fondamentale est ainsi libellé:

"Si un tribunal estime qu'une loi dont la validité conditionne sa décision est inconstitutionnelle, il doit surseoir à statuer et soumettre la question (...) à la décision de la Cour constitutionnelle fédérale s'il s'agit de la violation de la présente Loi fondamentale (...)"

2. La loi sur la Cour constitutionnelle fédérale

35. La composition et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle fédérale sont régis par la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht).

36. L'article 2 de cette loi dispose que la Cour constitutionnelle fédérale est constituée de deux chambres, chacune composée de huit juges.

37. Les articles 80 à 82 de cette loi ont trait au contrôle "concret" de la constitutionnalité des lois (Konkrete Normenkontrolle):

Article 80

"1. Dès lors que sont remplies les conditions énoncées à l'article 100, alinéa 1, de la Loi fondamentale, les tribunaux saisissent directement la Cour constitutionnelle fédérale afin que celle-ci rende une décision.

2. La motivation du renvoi doit préciser dans quelle mesure la décision du tribunal dépend de la validité de la disposition législative et avec quelle norme de droit supérieure une telle décision est incompatible. Le dossier doit être joint au renvoi.

3. Le renvoi par le tribunal est indépendant de toute objection soulevée par l'une des parties au procès invoquant la nullité de la disposition légale."

Article 81

"La Cour constitutionnelle fédérale statue uniquement en droit."

Article 82

"1. Les dispositions des articles 77 à 79 sont applicables mutatis mutandis.

2. Les organes constitutionnels cités à l'article 77 peuvent se joindre à la procédure à n'importe quel moment.

3. La Cour constitutionnelle fédérale permet également aux parties au procès devant le tribunal qui l'a saisie de s'exprimer; elle les invite à participer à l'audience et accorde la parole aux représentants légaux présents.

4. La Cour constitutionnelle fédérale peut demander à des cours suprêmes de la Fédération ou à des cours d'appel du Land de lui faire part, premièrement, de la manière dont elles ont interprété jusqu'à présent la Loi fondamentale au regard de la

question litigieuse, ainsi que sur la base de quelles considérations, puis de la manière dont elles ont, le cas échéant, appliqué la disposition légale contestée dans leur jurisprudence, et enfin des questions de droit connexes qui, selon elles, doivent faire l'objet d'une décision. Elle peut en outre leur demander d'exposer leurs considérations au sujet d'une question de droit importante pour la décision. La Cour constitutionnelle fédérale communique ces avis aux instances autorisées à se prononcer."

38. Les articles 77 à 79, auxquels renvoie l'article 82, sont ainsi rédigés:

Article 77

"La Cour constitutionnelle fédérale doit permettre au Bundestag, au Bundesrat, au gouvernement fédéral et, s'il existe des divergences d'opinion sur la validité du droit fédéral, aux gouvernements des Länder, et, s'il existe des divergences d'opinion sur la validité d'une norme du droit du Land, au parlement et au gouvernement du Land, dans lequel la norme a été promulguée, de se prononcer [sur la question] dans un délai qui reste à déterminer."

Article 78

"Si la Cour constitutionnelle fédérale acquiert la conviction qu'une norme fédérale est incompatible avec la Loi fondamentale, ou qu'une norme d'un Land est incompatible avec la Loi fondamentale ou toute autre norme fédérale, elle annule cette loi. Si d'autres dispositions de cette même loi sont, pour des raisons similaires, incompatibles avec la Loi fondamentale ou toute autre norme fédérale, la Cour constitutionnelle fédérale peut également les annuler."

Article 79

"(...)

2) Pour le reste, les décisions qui, fondées sur une norme déclarée nulle en vertu de l'article 78, ne sont plus attaquables, restent inchangées, sous réserve de la prescription énoncée à l'article 95, alinéa 2, ou d'une disposition légale particulière. Leur exécution n'est pas autorisée (...)"

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

39. M. Pammel a saisi la Commission le 15 août 1990. Invoquant l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1), il se plaignait de la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale.

40. Le 10 janvier 1995, la Commission a déclaré la requête (n° 17820/91) recevable. Dans son rapport du 25 janvier 1996 (article 31) (art. 31), elle conclut à l'unanimité qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1). Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt (1).

Note du greffier

1. Pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (Recueil des arrêts et décisions 1997-IV), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR

41. Dans son mémoire, le Gouvernement invite la Cour à dire

"qu'il n'y a pas eu violation du droit du requérant à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable, garanti par l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1)".

42. De son côté, le requérant prie la Cour

"de conclure à la violation de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) et de dire que l'Allemagne devra verser 413 044,25 DEM à titre de réparation du préjudice matériel et 80 950 DEM au titre des frais et dépens".

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 DE LA CONVENTION (art. 6-1)

43. D'après le requérant, la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale a dépassé le délai raisonnable prévu à l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1), ainsi libellé:

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

44. Le Gouvernement combat cette thèse, tandis que la Commission y souscrit.

45. Il y a lieu d'abord de se prononcer sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

A. Applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

46. Selon le Gouvernement, il existe des différences substantielles entre un recours constitutionnel individuel (Verfassungsbeschwerde), comme dans l'affaire Süßmann (arrêt Süßmann c. Allemagne du 16 septembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV), et le contrôle objectif de la constitutionnalité des lois exercé dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, tel que c'est le cas en l'espèce. Même si la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale avait un lien avec des procédures portant "sur des droits et obligations de caractère civil", son objet serait différent. Il porterait sur la constitutionnalité de dispositions de la loi sur les jardins familiaux. Ce serait méconnaître la fonction particulière de la Cour constitutionnelle fédérale, ainsi que la spécificité de ce type de procédure, que de rattacher la décision sur renvoi préjudiciel aux procédures devant les juridictions ordinaires. Eu égard à la portée d'une telle décision, qui a force de loi, on ne saurait en outre lui imposer un délai précis avant de se prononcer.

47. Le requérant soutient que, d'après les critères fixés par la jurisprudence de la Cour, l'applicabilité de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) à la procédure litigieuse ne saurait faire de doute. Il y aurait à l'évidence un lien très étroit entre la procédure devant les juridictions ordinaires et le contrôle de la constitutionnalité des lois dans un cas concret (Konkrete Normenkontrolle), où la décision de la Cour constitutionnelle fédérale est toujours déterminante pour l'issue du litige.

48. Se référant à la jurisprudence de la Cour, la Commission conclut également à l'applicabilité de cette disposition (art. 6-1) à la procédure en question.

49. Comme elle l'avait déjà énoncé dans l'arrêt Süßmann, la Cour ne méconnaît point le rôle et le statut particuliers d'une Cour constitutionnelle qui, dans les Etats ayant instauré le droit de

recours individuel, garantit aux citoyens une protection juridique supplémentaire au niveau national de leurs droits fondamentaux garantis par la Constitution (voir l'arrêt Süßmann précité, p. 1170, par. 37).

50. Elle rappelle qu'elle a déjà eu à connaître à plusieurs reprises de la question de l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) à une procédure devant une Cour constitutionnelle.

51. Conformément à sa jurisprudence bien établie sur cette question (voir en dernier lieu les arrêts Ruiz-Mateos c. Espagne du 23 juin 1993, série A n° 262, p. 19, par. 35, et Süßmann précité, p. 1171, par. 39), le critère pertinent pour déterminer s'il faut prendre en compte une instance devant une Cour constitutionnelle en vue d'établir le caractère raisonnable de la durée globale d'une procédure, consiste à rechercher si le résultat de ladite instance peut influencer sur l'issue du litige devant les juridictions ordinaires.

52. La présente espèce offre la particularité qu'elle ne concerne que la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale, comme ce fut le cas dans l'affaire Süßmann, car devant la Commission le requérant ne s'était plaint que de la durée de celle-ci (paragraphe 36 du rapport de la Commission). En revanche, l'affaire Süßmann avait trait à un recours constitutionnel individuel, alors qu'en l'occurrence, la cour d'appel de Hamm a déféré à la Cour constitutionnelle fédérale la question de la constitutionnalité de dispositions législatives. Sur ce point, elle se rapproche donc davantage de l'affaire Ruiz-Mateos (arrêt Ruiz-Mateos précité, p. 12, par. 15, et p. 14, par. 22).

53. La Cour rappelle qu'une procédure relève de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), même si elle se déroule devant une juridiction constitutionnelle, si son issue est déterminante pour des droits ou obligations de caractère civil (arrêt Süßmann précité, p. 1171, par. 41).

54. En l'espèce, le requérant avait résilié le contrat de bail avec la ville de Höxter et demandé l'éviction de cette dernière, ainsi que de l'association des jardins familiaux, en vue de récupérer son terrain (paragraphe 15 et 16 ci-dessus). Le litige devant les juridictions civiles avait donc trait au droit de propriété de l'intéressé, qui revêt assurément un caractère civil au sens de l'article 6 (art. 6) (voir, entre autres, l'arrêt Zander c. Suède du 25 novembre 1993, série A n° 279-B, p. 40, par. 27). Cela n'a d'ailleurs pas prêté à controverse.

55. La cour d'appel de Hamm a ensuite renvoyé l'affaire à la Cour constitutionnelle fédérale, afin qu'elle statue sur la constitutionnalité des dispositions litigieuses de la loi fédérale sur les jardins familiaux (paragraphe 23 ci-dessus).

56. En droit allemand, un tribunal doit surseoir à statuer et renvoyer l'affaire devant la Cour constitutionnelle fédérale s'il estime inconstitutionnelle une loi dont la validité conditionne sa décision (article 100 par. 1 de la Loi fondamentale, paragraphe 34 ci-dessus). Dans la motivation de son renvoi, il est tenu d'indiquer dans quelle mesure l'issue du litige devant lui dépend de la validité de la disposition législative en question (article 80 par. 2 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale - paragraphe 37 ci-dessus).

57. En l'espèce, la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale était donc étroitement liée à celle devant la juridiction civile: non seulement la décision de la première était directement déterminante pour le droit de caractère civil du requérant, mais en outre, s'agissant d'un renvoi préjudiciel, la cour d'appel de Hamm devait attendre la décision de la Cour constitutionnelle fédérale avant de se prononcer.

58. Partant, l'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'applique à la procédure litigieuse.

B. Observation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

1. Période à considérer

59. La période à considérer ne concerne que la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale: elle a débuté le 26 juin 1987, date à laquelle la cour d'appel de Hamm a saisi la Cour constitutionnelle fédérale, et s'est achevée le 23 septembre 1992, date à laquelle cette dernière a prononcé son arrêt. Elle a donc duré cinq ans et presque trois mois.

2. Critères applicables

60. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et en fonction notamment de la complexité de l'affaire et du comportement des parties et des autorités concernées (voir l'arrêt Süßmann précité, pp. 1172-1173, par. 48).

a) Complexité de l'affaire

61. D'après le requérant, l'affaire n'était pas particulièrement complexe: il aurait suffi à la Cour constitutionnelle fédérale de transposer les réserves qu'elle avait déjà émises dans un arrêt de 1979 sur la constitutionnalité des dispositions de la loi fédérale sur les jardins familiaux prévoyant le blocage des loyers (paragraphe 17 ci-dessus).

62. Le Gouvernement soutient que l'affaire était complexe: après l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale de 1979, le législateur avait promulgué en 1983 une loi entièrement nouvelle sur les jardins familiaux, créant ainsi une nouvelle base pour les questions juridiques y afférentes (paragraphe 18 ci-dessus).

63. La Cour estime, avec la Commission, que l'affaire revêtait une complexité certaine. L'élargissement d'office de l'examen de constitutionnalité à une autre disposition de la loi sur les jardins familiaux, auquel la Cour constitutionnelle fédérale a procédé dans son arrêt, largement motivé, du 23 septembre 1992, démontre la difficulté juridique des points soulevés. La portée de son arrêt dépassait ainsi largement le cas d'espèce. De plus, la Cour constitutionnelle fédérale a dû recueillir les observations de différentes autorités avant de se prononcer (paragraphe 28 ci-dessus).

b) Comportement du requérant

64. La Cour relève, tout comme la Commission, que le requérant n'a été à l'origine d'aucun retard dans la procédure. Cela n'a d'ailleurs pas été allégué par le Gouvernement.

c) Comportement de la Cour constitutionnelle fédérale

65. D'après M. Pammel, une durée de procédure de cinq ans dépasse largement le "délai raisonnable" au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1), et il appartient à l'Etat de veiller à ce que la Cour constitutionnelle fédérale ne soit pas surchargée. De plus, il faudrait également prendre en compte le fait que la Cour fédérale de justice avait saisi la Cour constitutionnelle fédérale d'une question similaire, en 1985, dans l'affaire Probstmeier (paragraphe 25 ci-dessus), soit deux ans avant la cour d'appel de Hamm. Enfin, les points soulevés toucheraient environ un million de preneurs à bail et quelque cent mille bailleurs privés.

66. Le Gouvernement insiste sur la surcharge de travail de la

Cour constitutionnelle fédérale depuis la fin des années 70. C'est pourquoi elle a dû traiter d'affaires plus urgentes, d'une importance considérable sur le plan politique et social, dont certaines relatives aux suites de la réunification allemande. De multiples efforts auraient par ailleurs déjà été entrepris pour réformer la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale et alléger le fardeau de cette dernière. Cependant, les possibilités de changements structurels seraient objectivement limitées si la Cour constitutionnelle fédérale devait conserver son rôle de gardienne de la Constitution et des droits fondamentaux.

67. Selon la Commission, la durée de la procédure suivie en l'espèce a été excessive, eu égard notamment à l'importance particulière que revêtait l'affaire pour les autres propriétaires fonciers se trouvant dans une situation analogue.

68. La Cour rappelle qu'elle a affirmé à maintes reprises que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) astreint les Etats contractants à organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent remplir chacune de ses exigences, notamment quant au délai raisonnable (voir l'arrêt *Süßmann* précité, p. 1174, par. 55). Si une telle obligation ne saurait s'interpréter de la même façon pour une Cour constitutionnelle que pour une juridiction ordinaire, il appartient cependant en dernier ressort à la Cour européenne d'en contrôler l'application suivant les circonstances de la cause et les critères fixés par sa jurisprudence.

69. Par ailleurs, un engorgement passager du rôle n'engage pas la responsabilité internationale d'un Etat contractant si ce dernier applique, avec la promptitude voulue, des mesures aptes à y remédier (voir l'arrêt *Unión Alimentaria Sanders S.A. c. Espagne* du 7 juillet 1989, série A n° 157, p. 15, par. 40). Cependant, d'après la jurisprudence constante de la Cour, une surcharge chronique, comme c'est le cas de la Cour constitutionnelle fédérale depuis la fin des années 70, ne saurait justifier une durée excessive de la procédure.

70. En l'espèce, la cour d'appel de Hamm a déferé l'affaire en juin 1987 à la Cour constitutionnelle fédérale, où elle est restée en instance pendant plus de cinq ans (paragraphe 24 et 28 ci-dessus).

71. Contrairement à ce qui a été jugé dans l'affaire *Süßmann*, la réunification allemande n'a pu jouer qu'un rôle secondaire en l'espèce. Au moment où le traité de réunification fut signé, le 3 octobre 1990, l'affaire *Pammel* était pendante devant la Cour constitutionnelle fédérale depuis plus de trois ans.

De plus, la Cour fédérale de justice avait déjà saisi la Cour constitutionnelle fédérale de la même question dans l'affaire *Probstmeier* (paragraphe 25 ci-dessus) en mai 1985, soit deux ans avant la cour d'appel de Hamm.

72. Dès lors, malgré la complexité de l'affaire, la durée de la procédure constitutionnelle ne saurait répondre à la condition du délai raisonnable posée par l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1).

d) Conclusion

73. A la lumière de l'ensemble des circonstances de la cause, la Cour conclut qu'il y a eu dépassement du délai raisonnable prévu à l'article 6 par. 1 (art. 6-1), lequel a donc été violé (art. 6-1) sur ce point.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 DE LA CONVENTION (art. 50)

74. Aux termes de l'article 50 de la Convention (art. 50),

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une

mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

A. Dommage matériel

75. M. Pammel sollicite une indemnité de 413 044,25 marks allemands (DEM) pour dommage matériel, correspondant à une perte de loyers pour la période allant de 1977 à 1993, ainsi qu'à une perte d'intérêts pour la période allant de 1984 à 1996. La longue durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale l'aurait empêché de réclamer en temps utile un loyer plus élevé devant les juridictions civiles, comme le permettent les dispositions transitoires de la nouvelle loi de 1994 sur les jardins familiaux (paragraphe 33 ci-dessus).

76. Le Gouvernement soutient qu'il n'y a aucun lien de causalité entre le constat éventuel d'une violation liée à la durée de la procédure et le préjudice matériel allégué. L'objet de la procédure devant la cour d'appel de Hamm portait uniquement sur une demande d'éviction des locataires par l'intéressé, et non sur une demande d'augmentation de loyer (paragraphe 16-23 ci-dessus). C'est pourquoi seule la question de la constitutionnalité de l'article 16 de la loi fédérale sur les jardins familiaux, relatif à la durée des contrats de bail, avait été déférée à la Cour constitutionnelle fédérale (paragraphe 23 ci-dessus). Par ailleurs, il n'y aurait pas de lien de causalité, ni entre la demande de renvoi initiale de la cour d'appel de Hamm et l'élargissement d'office par la Cour constitutionnelle fédérale de l'examen de constitutionnalité, ni entre l'arrêt de cette dernière et la promulgation d'une nouvelle loi permettant aux bailleurs privés d'obtenir, à titre rétroactif, des loyers plus élevés (paragraphe 33 ci-dessus).

77. Quant au délégué de la Commission, il n'exclut pas que la durée excessive de la procédure ait pu engendrer une perte pécuniaire pour l'intéressé et invite la Cour à lui accorder une compensation financière sur une base équitable.

78. La Cour relève qu'en élargissant son examen de constitutionnalité à l'article 5 de la loi fédérale sur les jardins familiaux, la Cour constitutionnelle fédérale a dû considérer que les dispositions relatives à la durée des contrats de bail et celles relatives à la fixation du loyer étaient liées.

Même si le législateur disposait d'une certaine marge de manoeuvre (Gestaltungsbefugnis) dans la promulgation de la nouvelle loi à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale, la Cour estime raisonnable de conclure que l'intéressé a subi à cause du retard, contraire à l'article 6 par. 1 (art. 6-1), relevé par le présent arrêt, une certaine perte de chances justifiant l'octroi d'une satisfaction équitable pour préjudice matériel (voir notamment, mutatis mutandis, l'arrêt *Martins Moreira c. Portugal* du 26 octobre 1988, série A n° 143, pp. 22-23, par. 65, et l'arrêt *Silva Pontes c. Portugal* du 23 mars 1994, série A n° 286-A, p. 16, par. 46).

Le dommage subi ne peut porter que sur une perte d'intérêts, étant donné que la nouvelle loi fédérale sur les jardins familiaux de 1994 permet au requérant de réclamer un loyer plus élevé à titre rétroactif (paragraphe 33 ci-dessus), et ne se prête pas à un calcul exact. L'appréciant dans son ensemble et, comme le veut l'article 50 (art. 50), en équité, la Cour alloue à M. Pammel une indemnité de 15 000 DEM.

B. Frais et dépens

79. Le requérant réclame en outre le remboursement de ses frais de procédure devant les juridictions internes et devant la Commission, pour une période allant de 1985 à 1996, et qu'il évalue à 60 000 DEM. Au titre de la procédure suivie devant la Cour, il demande 20 950 DEM pour les honoraires d'avocat calculés d'après la valeur du litige, conformément au règlement sur les honoraires d'avocat (Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung - BRAGO) applicable en Allemagne.

80. Le Gouvernement estime que les sommes réclamées sont excessives, aussi bien en ce qui concerne les frais de procédure engagés par le requérant lui-même que les honoraires d'avocat. Le calcul de ces derniers serait par ailleurs mal fondé, puisqu'il prend comme base un dommage matériel non établi.

81. Quant au délégué de la Commission, il soutient que les montants réclamés sont en principe justifiés.

82. D'après sa jurisprudence constante, la Cour n'accorde le remboursement des frais et dépens que dans la mesure où ils se rapportent à la violation constatée, ont été réellement et nécessairement encourus, et sont raisonnables quant à leur taux (voir, entre autres, l'arrêt Schouten et Meldrum c. Pays-Bas du 9 décembre 1994, série A n° 304, pp. 28-29, par. 78).

A cet égard, elle juge excessifs les montants réclamés par le requérant, d'autant plus qu'il n'apparaît pas que les frais dans la procédure interne aient été exposés afin d'éviter ou de réparer le manquement à la Convention.

Quant aux honoraires d'avocat, la Cour rappelle qu'elle n'est pas liée par les barèmes et pratiques internes, même si elle peut s'en inspirer.

Statuant en équité, elle accorde au requérant une somme globale de 10 000 DEM, à majorer le cas échéant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable.

C. Intérêts moratoires

83. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux légal applicable en Allemagne à la date d'adoption du présent arrêt est de 4% l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

1. Dit que l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) s'applique en l'espèce;
2. Dit qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1);
3. Dit que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 15 000 (quinze mille) marks allemands pour dommage matériel et 10 000 (dix mille) marks allemands, plus la TVA éventuelle, pour frais et dépens;
4. Dit que ces montants sont à majorer d'un intérêt non capitalisable de 4% l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement;
5. Rejette la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 1er juillet 1997.

Signé: Rolv RYSSDAL
Président

Signé: Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 de la Convention (art. 51-2) et 55 par. 2 du règlement B, l'exposé de l'opinion concordante de M. Foighel.

Paraphé: R. R.

Paraphé: H. P.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE FOIGHEL

(Traduction)

Les critères à appliquer pour évaluer le caractère raisonnable de la durée d'une procédure aux fins de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) se trouvent clairement énoncés au paragraphe 60, où la Cour dit que ce caractère raisonnable "s'apprécie suivant les circonstances de la cause et en fonction notamment de la complexité de l'affaire et du comportement des parties et des autorités concernées".

La Cour précise au paragraphe 68 que l'obligation visée à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) "(...) ne saurait s'interpréter de la même façon pour une Cour constitutionnelle que pour une juridiction ordinaire (...)"

Cette formulation me paraît malheureuse. Si à l'évidence certaines affaires constitutionnelles peuvent être plus complexes que certaines affaires non constitutionnelles, le simple fait qu'une affaire soit examinée par une Cour constitutionnelle ne saurait en soi modifier les critères mentionnés au paragraphe 60. La circonstance que certains Etats membres ne disposent pas de Cour constitutionnelle le montre bien.

La majorité m'a toutefois indiqué que la formulation du paragraphe 68 n'entend pas changer la jurisprudence de la Cour, établie de longue date, ni lui ajouter quoi que ce soit.