

En l'affaire Probstmeier 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° 125/1996/744/943. 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 une ressortissante allemande, Mme Mechthilde Probstmeier ("la requérante"), le 18 septembre 1996, puis par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne ("le Gouvernement"), le 23 octobre 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° 20950/92) dirigée contre l'Allemagne et dont Mme Probstmeier avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 9 juin 1992 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La requête de la requérante 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 18 septembre 1996, la requérante 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 désignée par les lettres M.P., elle a consenti ultérieurement à la divulgation de son identité.

3. Le 29 octobre 1996, le président de la Cour, M. R. Ryssdal, a décidé, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et en vertu de l'article 21 par. 6 du règlement B, qu'il y avait lieu de confier cette affaire à la chambre déjà constituée pour connaître de l'affaire Pammel c. Allemagne.

4. Celle-ci comprenait de plein droit M. R. Bernhardt, juge élu de nationalité allemande (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 4 du règlement B). Le 30 mars 1996, celui-ci avait tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. I. Foighel, R. Pekkanen, M.A. Lopes Rocha, L. Wildhaber, K. Jungwirth, 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).

5. 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, la requérante 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 de la requérante le 27 novembre 1996 et celui du Gouvernement le 6 décembre 1996.

Le 5 décembre 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 avait informé le greffier que le délégué s'exprimerait de vive voix.

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 Pammel 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,<br>ministère fédéral de la Justice,                                                                            | agent,       |
| MM. M. Weckerling, Regierungsdirektor,<br>ministère fédéral de la Justice,<br>E. Radzwill, Regierungsrat zur Anstellung,<br>ministère fédéral de la Justice, | conseillers; |

- pour la Commission

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

- pour la requérante

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

- pour M. Pammel

|                                             |          |
|---------------------------------------------|----------|
| Me C. Lenz, avocat au barreau de Stuttgart, | 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 de la requérante et de M. Pammel 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. Ressortissante allemande née en 1937, Mme Mechthilde Probstmeier vit actuellement à Karlsruhe.

9. Elle est propriétaire d'un terrain de 44 271 m<sup>2</sup>, reçu en héritage, et donné à bail à l'association des jardins familiaux (Kleingartenverein) de Munich qui, à son tour, le sous-loue à des particuliers.

Le contrat de bail initial allait du 1er janvier 1955 au 31 décembre 1979, le loyer (Pachtzins) s'élevant à 0,10 mark allemand (DEM) le mètre carré par an.

### A. La procédure devant les juridictions civiles

10. Par une lettre du 22 novembre 1976, la requérante résilia le contrat de bail avec effet au 31 décembre 1979.

11. Le 20 février 1978, elle demanda l'éviction (Räumung) de l'association des jardins familiaux devant le tribunal régional (Landgericht) de Munich.

12. Le 19 avril 1978, le tribunal régional débouta Mme Probstmeier, qui interjeta appel de ce jugement devant la cour d'appel (Oberlandesgericht) de Munich.

13. Le 6 novembre 1978, à la demande des parties, la cour d'appel décida de surseoir à statuer (das Verfahren auszusetzen) en attente d'un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale (Bundesverfassungsgericht) portant sur la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi sur les jardins familiaux (Kleingartenordnung) relatives à la résiliation des baux.

14. La Cour constitutionnelle fédérale rendit son arrêt le 12 juin 1979 et la procédure civile reprit en novembre 1979.

15. Le 14 avril 1981, la cour d'appel décida à nouveau de surseoir à statuer en attendant la promulgation d'une nouvelle législation en matière de jardins familiaux.

16. La nouvelle loi fédérale sur les jardins familiaux (Bundeskleingartengesetz), du 28 février 1983, entra en vigueur le 1er avril 1983, et la procédure devant la cour d'appel reprit le 14 juin 1983.

17. Le 12 décembre 1983, la cour d'appel débouta la requérante.

18. Le 19 décembre 1983, Mme Probstmeier saisit la Cour fédérale de justice (Bundesgerichtshof), qui accueillit son recours le 13 décembre 1984.

### B. La procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale

19. Le 24 mai 1985, la Cour fédérale de justice décida de surseoir à statuer et de renvoyer l'affaire devant la Cour constitutionnelle

fédérale conformément à l'article 100 par. 1, première phrase, de la Loi fondamentale (Grundgesetz) (paragraphe 29 ci-dessous), en lui soumettant la question suivante:

"Est-il conforme à l'article 14 de la Loi fondamentale [paragraphe 24 ci-dessous] 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 loi?"

En effet, la Cour fédérale de justice estimait que la question de la constitutionnalité de l'article 16 par. 3 de la loi sur les jardins familiaux était décisive pour l'issue du litige.

20. Parallèlement, le 26 juin 1987, la cour d'appel (Oberlandesgericht) de Hamm soumit pour examen à la Cour constitutionnelle fédérale la question de la constitutionnalité de l'article 16 paras. 3 et 4 de la loi fédérale sur les jardins familiaux (paragraphe 25 ci-dessous), soulevée dans l'affaire Pammel (arrêt Pammel c. Allemagne du 1er juillet 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV).

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

22. 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 25 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.

23. Le 25 avril 1993, la Cour fédérale de justice débouta Mme Probstmeier.

II. Le droit interne pertinent

A. Le droit matériel

24. 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."

25. 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."

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

27. 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."

28. 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

29. 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

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

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

32. 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."

33. 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 attaques, 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

34. Mme Probstmeier a saisi la Commission le 9 juin 1992. Invoquant l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) ainsi que l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (art. 14+P1-1), elle se plaignait de la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale et d'une atteinte discriminatoire à son droit de propriété.

35. Les 28 juin 1994 et 26 juin 1995, la Commission a retenu la requête (n° 20950/92) quant au grief relatif à la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale et l'a déclarée irrecevable pour le surplus.

Dans son rapport du 25 juin 1996 (article 31) (art. 31), elle conclut, par vingt-quatre voix contre cinq, 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).

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

36. 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)".

37. De son côté, la requérante 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 60 168,43 DEM à titre de réparation du préjudice matériel et 8 882,68 DEM au titre des frais et dépens".

## EN DROIT

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

38. D'après la requérante, 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 (...)"

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

40. 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)

41. 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.

42. La requérante 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.

43. 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.

44. 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).

45. 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.

46. 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.

47. 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, la requérante ne s'était plaint que de la durée de celle-ci (paragraphe 26 du rapport de la Commission). En revanche, l'affaire Süßmann avait trait à un recours constitutionnel individuel, alors qu'en l'occurrence, la Cour fédérale de justice a déferé 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).

48. 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).

49. En l'espèce, la requérante avait résilié le contrat de bail avec l'association des jardins familiaux de Munich et demandé l'éviction de cette dernière, en vue de récupérer son terrain (paragraphe 10 et 11 ci-dessus). Le litige devant les juridictions civiles avait donc trait au droit de propriété de l'intéressée, 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.

50. La Cour fédérale de justice 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 19 ci-dessus).

51. 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 29 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 32 ci-dessus).

52. 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 de la requérante, mais en outre, s'agissant d'un renvoi préjudiciel, la Cour fédérale de justice devait attendre la décision de la Cour constitutionnelle fédérale avant de se prononcer.

53. 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

54. La période à considérer ne concerne que la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale: elle a débuté le 24 mai 1985, date à laquelle la Cour fédérale de justice 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 sept ans et quatre mois.

2. Critères applicables

55. 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

56. D'après la requérante, 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 13-14 ci-dessus).

57. 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 16 ci-dessus).

58. 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 donc largement le cas d'espèce. De plus, la Cour constitutionnelle fédérale a dû recueillir les observations de différentes autorités avant de se prononcer (paragraphe 22 ci-dessus).

b) Comportement de la requérante

59. La Cour relève, tout comme la Commission, que la requérante 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

60. D'après Mme Probstmeier, une durée de procédure de sept 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, les points soulevés toucheraient environ un million de preneurs à bail et quelque cent mille bailleurs privés.

61. 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.

62. 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.

63. 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.

64. 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.

65. En l'espèce, la Cour fédérale de justice a déféré l'affaire en mai 1985 à la Cour constitutionnelle fédérale, où elle est restée en instance pendant plus de sept ans (paragraphes 19 et 22 ci-dessus).

66. 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 *Probstmeier* était pendante devant la Cour constitutionnelle fédérale depuis plus de cinq ans.

67. 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

68. 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 sur ce point.

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

69. 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

70. Mme Probstmeier sollicite une indemnité de 60 168,43 marks allemands (DEM) pour dommage matériel, correspondant à une perte d'intérêts pour la période allant de 1988 à 1994. La longue durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale l'aurait empêchée 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 28 ci-dessus).

71. 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 fédérale de justice portait uniquement sur une demande d'éviction des locataires par l'intéressée, et non sur une demande d'augmentation de loyer (paragraphe 11-18 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 19 ci-dessus). Par ailleurs, il n'y aurait pas de lien de causalité, ni entre la demande de renvoi initiale de la Cour fédérale de justice 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 28 ci-dessus).

72. 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'intéressée et invite la Cour à lui accorder une compensation financière sur une base équitable.

73. 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'intéressée 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 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 Mme Probstmeier une indemnité de 15 000 DEM.

B. Frais et dépens

74. La requérante réclame en outre le remboursement des frais et honoraires exposés devant les organes de la Convention, qu'elle chiffre à 8 882,68 DEM, taxe sur la valeur ajoutée (TVA) comprise. Le montant des honoraires d'avocat est calculé d'après la valeur du litige,

conformément au règlement sur les honoraires d'avocat  
(Bundesrechtsanwaltsgebührenordnung - BRAGO) applicable en Allemagne.

75. Le Gouvernement estime que le calcul des honoraires d'avocat est mal fondé, puisqu'il prend comme base un dommage matériel non établi.

76. Quant au délégué de la Commission, il soutient que les montants réclamés sont raisonnables.

77. La Cour rappelle qu'elle n'est pas liée par les barèmes et pratiques internes, même si elle peut s'en inspirer.

Sur la base des éléments en sa possession et de sa jurisprudence en la matière, elle estime raisonnable le montant réclamé par la requérante et l'alloue en entier.

#### C. Intérêts moratoires

78. 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 à la requérante, dans les trois mois, 15 000 (quinze mille) marks allemands pour dommage matériel et 8 882,68 marks allemands (huit mille huit cent quatre-vingt-deux marks et soixante-huit pfennigs), TVA comprise, 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 55, 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 63 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 55. 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 63 n'entend pas changer la jurisprudence de la Cour, établie de longue date, ni lui ajouter quoi que ce soit.