



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE WITTEK c. ALLEMAGNE

(Requête n° 37290/97)

ARRÊT

STRASBOURG

12 décembre 2002

DÉFINITIF

09/07/2003

En l'affaire Wittek c. Allemagne,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. I. CABRAL BARRETO, *président*,

G. RESS,

L. CAFLISCH,

R. TÜRMEŃ,

B. ZUPANČIČ,

J. HEDIGAN,

M^{me} H.S. GREVE, *juges*,

et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 14 mars et 21 novembre 2002,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 37290/97) dirigée contre la République fédérale d'Allemagne et dont deux ressortissants de cet Etat, M^{me} Sabine Wittek et M. Harro Wittek (« les requérants »), avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 8 février 1997 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés devant la Cour par M^e S. von Raumer, avocat à Berlin. Le gouvernement allemand (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. K. Stoltenberg, *Ministerialdirigent*, du ministère fédéral de la Justice.

3. Les requérants alléguaient en particulier que le refus des juridictions allemandes de leur restituer leur bien situé sur le territoire de la RDA avait porté atteinte à leur droit de propriété garanti par l'article 1 du Protocole n° 1.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 dudit Protocole).

5. Elle a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

6. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la troisième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

7. Par une décision du 14 mars 2002, la Cour a déclaré la requête partiellement recevable.

8. Tant le requérant que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. La première requérante est née en 1958 et le second requérant en 1948 ; ils résident l'un et l'autre à Bad Münders (Allemagne).

A. La genèse de l'affaire

10. Par un contrat d'achat du 26 mai 1986, les requérants acquièrent une maison d'habitation située à Leipzig, sur le territoire de la République démocratique allemande (RDA), pour un prix de 56 000 marks de la RDA. Cette maison d'habitation se trouvait sur un terrain appartenant à l'Etat (*volkseigenes Grundstück*) et pour lequel les intéressés obtinrent un droit d'usufruit (*dingliches Nutzungsrecht*) en vertu des articles 287 et suivants du code civil (*Zivilgesetzbuch*) de la RDA.

11. Le 26 octobre 1989, les requérants présentèrent une demande officielle en vue de quitter la RDA, car ils s'estimaient victimes d'une discrimination politique dans leur profession.

D'après les intéressés, la section des affaires intérieures du district de la ville (*Abteilung innere Angelegenheiten des Stadtbezirks*) de Leipzig les informa alors qu'ils devaient céder (*veräußern*) leur bien par le biais d'une vente ou d'une donation s'ils voulaient être autorisés à quitter définitivement le territoire de la RDA.

12. Le 8 décembre 1989, les requérants présentèrent officiellement une donation, par acte notarié, aux époux Böllmann, en mentionnant que la maison d'habitation avait une valeur de 120 000 marks de la RDA. En réalité, les époux Böllmann versèrent une somme de 55 000 marks allemands (DEM) aux requérants sur un compte bancaire suisse.

13. D'après les requérants, la valeur réelle de la maison et du terrain serait aujourd'hui estimée à 600 000 DEM.

14. Le Gouvernement conteste ce montant en indiquant que les requérants disposaient uniquement d'un droit d'usufruit sur le terrain.

15. Après la réunification de l'Allemagne, les requérants tentèrent de récupérer leur maison et leur droit d'usufruit sur le terrain d'abord directement auprès des acquéreurs, puis devant les juridictions civiles et administratives de la République fédérale d'Allemagne (RFA).

B. La procédure devant les juridictions civiles

16. Le 21 mars 1991, les requérants saisirent le tribunal d'instance (*Kreisgericht*) de Leipzig afin d'obtenir la restitution de leur maison et la rectification de l'inscription dans le livre foncier (*Grundbuch*).

17. Par un jugement du 26 juin 1991, le tribunal d'instance de Leipzig écarta leur demande.

18. Par un jugement du 5 mars 1992, le tribunal du district (*Bezirksgericht*) de Leipzig rejeta l'appel des requérants, au motif qu'ils ne disposaient pas d'un droit à restitution. Il souligna qu'il n'y avait pas eu en l'espèce transfert du droit de propriété, car aussi bien la donation que la vente du bien à l'époque de la RDA étaient entachées de nullité. Cependant, les requérants ne pouvaient se prévaloir de cette nullité, car ils avaient opté pour ce type de contrat en toute connaissance de cause et l'état de contrainte (*Zwangslage*) dans lequel ils s'étaient peut-être trouvés à l'époque n'avait pas été exploité à leur détriment par les acquéreurs. La demande de restitution de leur part se heurtait dès lors au principe de bonne foi (*Treu und Glauben*).

19. Par un arrêt du 19 novembre 1993, la Cour fédérale de justice (*Bundesgerichtshof*) rejeta à son tour le recours dont les requérants l'avaient saisie. A l'instar des juridictions ordinaires, elle estima qu'aussi bien la donation que la vente étaient entachées de nullité. Cependant elle rappela que, dans des cas comme celui de l'espèce, où les requérants avaient conclu une donation fictive afin d'atténuer l'obligation qui leur avait été faite de vendre leur bien lors de leur départ de la RDA, c'était la loi du 23 septembre 1990 sur la réglementation des questions patrimoniales non résolues – loi sur le patrimoine (*Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen – Vermögensgesetz*; voir, ci-dessous, « Le droit et la pratique internes pertinents ») qui trouvait à s'appliquer. Or son interprétation relevait des juridictions administratives et non civiles.

C. La procédure devant les juridictions administratives

20. Les requérants adressèrent alors un recours administratif à la ville de Leipzig en vue d'obtenir la restitution de leur bien sur le fondement de la loi sur le patrimoine.

21. Par une décision du 2 juin 1994, la ville de Leipzig refusa de faire droit à leur demande, au motif que les conditions énoncées à l'article 1 § 3 de la loi sur le patrimoine (voir, ci-dessous, « Le droit et la pratique internes

pertinents ») n'étaient pas réunies en l'absence d'une contrainte (*Nötigung*). En effet, une situation de contrainte liée au départ de la RDA ne pouvait avoir existé que jusqu'à l'ouverture de la frontière le 9 novembre 1989. Après cette date, il était clair que toutes les restrictions de sortie de la RDA avaient été levées.

22. Les requérants firent opposition contre cette décision, que l'Office régional pour la réglementation des questions patrimoniales non résolues (*Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen*) du *Land* de Saxe rejeta le 9 janvier 1995, également au motif qu'une situation de contrainte pour les intéressés n'avait plus existé depuis l'ouverture de la frontière le 9 novembre 1989 et, en particulier, depuis l'ordonnance sur la réglementation des questions patrimoniales (*Anordnung zur Regelung von Vermögensfragen* – voir, ci-dessous, « Le droit et la pratique internes pertinents ») du 11 novembre 1989, publiée le 23 novembre 1989.

23. Par un jugement du 21 décembre 1995, le tribunal administratif (*Verwaltungsgericht*) de Leipzig rejeta la demande des requérants après avoir tenu une audience.

D'après lui, les requérants ne disposaient pas d'un droit à restitution (*Rückübertragungsanspruch*), car il n'y avait pas eu de manœuvres déloyales (*unlautere Machenschaften*) au sens de l'article 1 § 3 de la loi sur le patrimoine. En effet, dès l'ouverture de la frontière le 9 novembre 1989, tout citoyen de la RDA pouvait librement quitter le pays et les dispositions de l'ordonnance sur la réglementation des questions patrimoniales du 11 novembre 1989 prévoyaient que les citoyens n'étaient plus tenus de céder leurs biens avant de quitter la RDA. Or en l'espèce le contrat de cession avait été signé le 8 décembre 1989. Il n'y avait donc pas eu non plus tromperie (*Täuschung*) au sens de l'article 1 § 3 de la loi sur le patrimoine.

De plus, le tribunal considéra que, même si la situation antérieure avait encore prévalu à cette date, les conditions de l'article 1 § 3 de la loi sur le patrimoine n'étaient de toute façon pas réunies, car les requérants n'étaient pas propriétaires du terrain litigieux mais n'en avaient que l'usufruit. Or, d'après la loi de la RDA du 14 décembre 1970 sur l'attribution d'un droit d'usufruit sur un terrain appartenant au peuple (*Gesetz über die Verleihung von Nutzungsrechten an einem volkseigenen Grundstück*), les personnes bénéficiaires d'un tel droit étaient tenues d'utiliser elles-mêmes ces terrains. Même en cas de déménagement des requérants à l'intérieur de la RDA, le terrain litigieux serait redevenu une propriété de l'Etat et les requérants auraient eu simplement droit à un dédommagement. Or les intéressés connaissaient cette situation et c'est pourquoi ils avaient cherché à céder leur bien.

24. Par des décisions des 2 septembre et 22 octobre 1996, la Cour administrative fédérale (*Bundesverwaltungsgericht*) refusa d'examiner le recours en révision des requérants.

Elle se référa à son arrêt de principe du 29 février 1996, dans lequel elle avait indiqué qu'entre la publication au Journal officiel, le 23 novembre 1989, de l'ordonnance sur la réglementation des questions patrimoniales (*Gesetzblatt*) de la RDA et le 31 janvier 1990, date de l'abrogation de l'ordonnance du 30 novembre 1988 sur les conditions de sortie (*Reiseverordnung*) de la RDA, on ne pouvait parler de manœuvres déloyales que dans des cas exceptionnels. Or le tribunal administratif avait examiné en détail les circonstances de l'espèce avant d'arriver à la conclusion qu'il n'y avait eu ni contrainte ni tromperie au sens de l'article 1 § 3 de la loi sur le patrimoine.

La Cour administrative fédérale se référa aussi à son arrêt de principe du 29 août 1996, dans lequel elle avait indiqué qu'il n'y avait pas manœuvres déloyales au sens de l'article 1 § 3 de la loi sur le patrimoine dans l'hypothèse où l'obligation faite à des personnes de céder leurs biens correspondait à la loi de la RDA du 14 décembre 1970 sur l'attribution d'un droit d'usufruit sur un terrain appartenant au peuple.

D. La procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale

25. Par deux décisions du 22 janvier 1997, la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) refusa d'admettre le recours des requérants tant contre les décisions des juridictions civiles que contre celles des juridictions administratives.

Elle se référa notamment à son arrêt de principe du 8 octobre 1996 dans lequel elle avait indiqué que le fait que la loi sur le patrimoine supplantait (*verdrängt*) les droits civils dans des affaires liées au départ de citoyens de la RDA vers la RFA ne se heurtait pas à la Constitution. L'interprétation de la Cour fédérale de justice en l'espèce était donc conforme à cette jurisprudence.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. L'ordonnance de la RDA sur la réglementation des questions patrimoniales

26. L'ordonnance du 11 novembre 1989 sur la réglementation des questions patrimoniales, entrée en vigueur le 14 novembre et publiée le 23 novembre 1989, prévoyait en son article 1 § 1 que les citoyens de la RDA qui quittaient cet Etat en s'établissant de manière permanente dans d'autres Etats ou à Berlin-Ouest devaient « prendre les mesures nécessaires pour assurer la préservation et la gestion régulières de leur patrimoine situé en RDA » (« *haben die notwendigen Massnahmen für die ordnungsgemässe*

Sicherung und Verwaltung Ihres in der Deutschen Demokratischen Republik zurückgelassenen Vermögens zu treffen »). L'article 3 de cette ordonnance prononçait l'abrogation immédiate des ordonnances n^{os} 1 et 2 de la RDA des 1^{er} décembre 1953 et 20 août 1958 sur l'utilisation du patrimoine de personnes qui avaient quitté la RDA après le 10 juin 1953, ainsi que de « la directive de travail » (*Arbeitsanweisung*) du 5 décembre 1953 sur le même sujet, textes qui, à l'époque, obligeaient les citoyens de la RDA souhaitant quitter leur pays à céder leurs biens avant leur départ.

B. La déclaration commune de la RFA et de la RDA sur la réglementation des questions patrimoniales non résolues

27. Au cours du processus de réunification en 1990, les deux gouvernements allemands avaient entamé des négociations sur les nombreuses questions patrimoniales qui se posaient et avaient abouti à la déclaration commune de la RFA et de la RDA sur la réglementation des questions patrimoniales non résolues (*Gemeinsame Erklärung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen*), qui devint partie intégrante du Traité sur l'unification (*Einigungsvertrag*) allemande du 31 août 1990. Les négociations avaient porté aussi bien sur la question de la restitution de biens dont les propriétaires avaient été expropriés en RDA que sur celle de la cession de biens par des citoyens de la RDA lors de leur départ du pays.

Dans cette déclaration, les deux gouvernements ont indiqué que, dans la recherche de solutions aux questions patrimoniales litigieuses, il leur fallait établir un équilibre socialement acceptable (*sozial verträglicher Ausgleich*) entre des intérêts divergents, en tenant compte des principes de sécurité et de clarté juridiques ainsi que de la protection du droit de propriété.

C. La loi de la RFA sur la réglementation des questions patrimoniales non résolues

28. Le 29 septembre 1990 entra en vigueur la loi du 23 septembre 1990 sur la réglementation des questions patrimoniales non résolues ou loi sur le patrimoine, qui faisait également partie du Traité sur l'unification allemande. Selon ce dernier, la loi sur le patrimoine continuait d'exister dans l'Allemagne réunifiée après la réunification des deux Etats allemands le 3 octobre 1990. Le but de cette loi était de régler les conflits relatifs à des biens situés sur le territoire de la RDA d'une manière acceptable sur le plan social, afin d'assurer durablement la paix juridique en Allemagne.

29. L'article 1 § 3 de la loi sur le patrimoine est ainsi rédigé :

« Cette loi s'applique aussi à des droits sur des biens immobiliers ainsi que des droits d'usufruit acquis par le biais de manœuvres déloyales, par exemple par abus de

pouvoir, corruption, contrainte ou tromperie de la part de l'acquéreur, des autorités étatiques ou de tiers. »

30. La loi sur le patrimoine prévoit en principe un droit à restitution pour les citoyens de la RDA qui ont été contraints de céder leurs biens afin de pouvoir légalement quitter leur pays, à moins que la loi ne l'exclue, comme elle le fait notamment lorsque les acquéreurs ont été de bonne foi (*redlicher Erwerb*) (article 4 § 2 de la loi). Dans ce dernier cas, les anciens propriétaires ont droit à une indemnisation en vertu de la loi du 27 septembre 1994 sur l'indemnisation d'après la loi sur le patrimoine (*Gesetz über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen*).

31. Cependant, le principe posé à l'article 4 § 2 de la loi ne s'applique en principe pas si la cession a été effectuée après la date charnière du 18 octobre 1989 (date de la démission de M. Erich Honecker, ancien Président du Conseil d'Etat (*Staatsratsvorsitzender*) de la RDA) et sans l'accord des intéressés (cependant, voir ci-dessous la jurisprudence de la Cour fédérale de justice sur cet aspect).

32. Le législateur a délibérément opté pour la compétence des juridictions administratives pour l'interprétation de la loi sur le patrimoine dans des litiges relatifs à la cession de biens par des citoyens de la RDA lors de leur départ du pays, afin d'éviter une confrontation directe des anciens et des nouveaux propriétaires devant les juridictions civiles ; il a ainsi créé des offices pour la réglementation des questions patrimoniales non résolues chargés de trancher ces litiges en menant des investigations d'office (*Amtsermittlungsgrundsatz*) et en prenant aussi en compte l'intérêt public.

D. La jurisprudence de la Cour fédérale de justice

33. Dans un arrêt de principe du 3 avril 1992 (cinquième chambre civile, réf. n° 83/91), la Cour fédérale de justice a déclaré que la contestation d'un contrat de vente par la voie civile était exclue lorsqu'il s'agissait de litiges relatifs au départ de citoyens de la RDA contraints de céder leurs biens. En pareil cas, la loi sur le patrimoine prévoyait uniquement un droit à restitution de caractère public (*öffentlich-rechtlicher Rückübertragungsanspruch*).

34. Dans deux autres arrêts de principe des 16 avril et 7 mai 1993 (cinquième chambre civile, réf. n° 87/92 et n° 99/92 respectivement), elle a étendu sa jurisprudence à des cas où, comme en l'espèce, les anciens propriétaires avaient conclu une donation fictive afin d'atténuer l'obligation qui leur avait été faite de céder leur bien lors de leur départ de la RDA.

35. Dans deux autres arrêts de principe des 14 janvier 2000 et 12 mai 2000 (cinquième chambre civile, réf. n° 439/98 et n° 47/99 respectivement), la Cour fédérale de justice a considéré que la loi sur le patrimoine pouvait s'appliquer même à des actes juridiques accomplis après la date charnière du

18 octobre 1989 sous réserve de vérifier si les vices apparus auraient conduit à la nullité de la cession à la lumière de la nouvelle situation existant en RDA aussi bien dans les faits que sur le plan juridique.

GRIEF

36. Les requérants soutiennent que le refus des juridictions allemandes de leur restituer leur bien situé sur le territoire de la RDA a porté atteinte à leur droit de propriété garanti par l'article 1 du Protocole n° 1.

EN DROIT

SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

37. Les requérants soutiennent que le refus des juridictions allemandes de leur restituer leur bien situé sur le territoire de la RDA a porté atteinte à leur droit de propriété garanti par l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi rédigé :

« 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. »

A. Thèses des parties

1. *Le Gouvernement*

38. Le Gouvernement soutient que, même s'il y a eu ingérence en l'espèce, elle était prévue par la loi sur le patrimoine, poursuivait un but d'intérêt général et ménageait un juste équilibre entre les intérêts en présence. Il met l'accent sur les particularités de la réunification allemande et sur le fait que la loi sur le patrimoine avait pour but d'assurer la paix juridique en protégeant aussi les droits des acquéreurs si ces derniers avaient été de bonne foi. Le législateur avait voulu soumettre les litiges relatifs à la restitution de biens que les personnes avaient été contraintes de céder lors de leur départ de la RDA aux juridictions administratives compétentes pour

interpréter la loi sur le patrimoine. Or l'interprétation en l'espèce n'était pas arbitraire. De plus, d'après la jurisprudence de la Cour fédérale de justice, la loi sur le patrimoine pouvait s'appliquer à des actes juridiques accomplis après la date charnière du 18 octobre 1989. Enfin, les requérants ont obtenu une compensation équitable puisqu'ils ont reçu en contrepartie de la cession de leur bien la somme de 55 000 DEM.

2. *Les requérants*

39. Les requérants considèrent que le contrat de cession conclu sous la pression des autorités de la RDA était nul et qu'ils n'ont jamais perdu le titre de propriété sur leur maison jusqu'à la décision de la Cour fédérale de justice du 19 novembre 1993, qui constituait en réalité le véritable acte d'expropriation. Ils contestent surtout l'interprétation de la loi sur le patrimoine qu'ont donnée la Cour fédérale de justice, la Cour administrative fédérale et la Cour constitutionnelle fédérale, et qui, d'après eux, est contradictoire. En effet, dans un premier temps, la Cour fédérale de justice a constaté la nullité du contrat de cession, mais a indiqué que les droits civils des intéressés étaient supplantés par la loi sur le patrimoine qui devait s'appliquer dans leur cas. Dans un second temps, la Cour administrative fédérale a considéré que les conditions d'application de la loi sur le patrimoine n'étaient pas réunies. Enfin, aucune de ces juridictions n'aurait tenu compte du fait qu'en l'espèce le contrat de cession avait été conclu après la date charnière du 18 octobre 1989. En effet, après cette date, la loi sur le patrimoine ne s'appliquait plus et le besoin de protection des acquéreurs de bonne foi s'effaçait devant le droit à restitution des anciens propriétaires.

B. Décision de la Cour

40. La Cour note d'emblée qu'elle est compétente pour statuer dans la présente affaire, étant donné que la loi du 23 septembre 1990 sur le patrimoine, même si elle a été promulguée le 29 septembre 1990 en RDA, a continué à s'appliquer dans l'Allemagne réunifiée après le 3 octobre 1990.

41. Elle rappelle ensuite que l'article 1 du Protocole n° 1, qui garantit en substance le droit de propriété, contient trois normes distinctes (*James et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1986, série A n° 98-B, pp. 29-30, § 37) : la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général. La deuxième et la troisième, qui ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété, doivent

s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (voir notamment *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 55, CEDH 1999-II).

1. Sur l'existence d'une ingérence

42. D'après la jurisprudence de la Cour, la notion de « biens » de l'article 1 du Protocole n° 1 a une portée autonome qui ne se limite pas à la propriété de biens corporels : certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi passer pour des « droits de propriété » et donc pour des « biens » aux fins de cette disposition (voir, notamment, *Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas*, arrêt du 23 février 1995, série A n° 306-B, p. 46, § 53, et *Iatridis* précité, § 54).

43. La Cour relève qu'en l'espèce les requérants disposaient d'un droit de propriété sur leur maison d'habitation, assorti d'un droit d'usufruit sur le terrain sur lequel était érigée la maison et qui appartenait à l'Etat, conformément aux dispositions de la loi de la RDA du 14 décembre 1970 sur l'attribution d'un droit d'usufruit sur un terrain appartenant au peuple.

44. Dès lors, elle considère qu'il convient d'examiner le présent litige sous l'angle de la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, *mutatis mutandis*, *Českomoravská myslivecká jednota c. République tchèque* (déc.), n° 33091/96, 23 mars 1999, et *Teuschler c. Allemagne* (déc.), n° 47636/99, 4 octobre 2001).

45. La Cour constate qu'en l'espèce la Cour fédérale de justice a déclaré que la cession de leur bien par les requérants à l'époque de la RDA était nulle. Cependant, ces derniers n'ont par la suite pu faire valoir un droit à restitution ni devant les juridictions civiles ni devant les juridictions administratives.

46. Dès lors, il y a eu ingérence dans le droit des requérants au respect de leur bien.

2. Sur la justification de l'ingérence

47. Pour ce qui est de la légalité de l'ingérence, la Cour relève que la mesure litigieuse était fondée sur les dispositions de la loi sur le patrimoine qui sont précises et accessibles à tous. De plus, la Cour fédérale de justice, la Cour administrative fédérale et la Cour constitutionnelle fédérale ont établi les critères d'application de cette loi aux litiges relatifs aux privations de propriété en RDA.

48. En l'espèce, la Cour fédérale de justice, dans son arrêt du 19 novembre 1993, a écarté toute demande en restitution de la part des requérants en vertu d'un principe bien établi dans sa jurisprudence et dans celle de la Cour constitutionnelle fédérale, principe selon lequel la contestation d'un contrat de vente par la voie civile est exclue pour les litiges relatifs à la restitution de biens que des citoyens de la RDA ont dû céder lors de leur départ du pays. En effet, dans cette hypothèse-là, c'est la

loi sur le patrimoine qui trouve à s'appliquer et son interprétation incombe aux juridictions administratives et non civiles. Par la suite, lors de l'application de cette loi au cas d'espèce, les juridictions administratives ont conclu que les conditions énoncées à l'article 1 § 3 de la loi sur le patrimoine (voir, ci-dessus, « Le droit et la pratique internes pertinents ») n'étaient pas réunies.

49. La Cour estime que cette interprétation n'était pas arbitraire ; elle rappelle à cet égard qu'il appartient au premier chef aux autorités nationales, et singulièrement aux cours et tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne (*Brualla Gómez de la Torre c. Espagne*, arrêt du 19 décembre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VIII, p. 2955, § 31, et *Glässner c. Allemagne* (déc.), n° 46362/99, CEDH 2001-VII).

50. Quant à la finalité de l'ingérence, la Cour considère que la loi sur le patrimoine, qui visait à régler les conflits patrimoniaux à la suite de la réunification allemande en cherchant à établir un équilibre socialement acceptable entre des intérêts divergents, poursuivait sans conteste un but d'intérêt général (décision *Teuschler* précitée).

51. Elle estime aussi légitime la volonté du législateur de réglementer de manière uniforme les litiges relatifs à la question de la restitution de biens que les citoyens de la RDA avaient dû céder lors de leur départ au moyen de la loi sur le patrimoine et d'avoir confié l'interprétation de celle-ci aux juridictions administratives.

52. Enfin, la Cour doit se pencher sur la proportionnalité de l'ingérence.

53. D'après sa jurisprudence, une mesure d'ingérence dans le droit au respect des biens doit ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (voir, parmi d'autres, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, arrêt du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, § 69). Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 tout entier. En particulier, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant une personne de sa propriété (*Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, arrêt du 20 novembre 1995, série A n° 332, p. 23, § 38, et *Yagtzilar et autres c. Grèce*, n° 41727/98, § 40, CEDH 2001-XII).

54. Afin de déterminer si la mesure litigieuse respecte le juste équilibre voulu, la Cour doit notamment rechercher si elle ne fait pas peser sur les requérants une charge disproportionnée.

55. En l'espèce, la Cour relève que, dans son jugement du 21 décembre 1995, le tribunal administratif de Leipzig a analysé en détail les circonstances de l'affaire et les arguments des requérants avant de conclure qu'il n'y avait pas eu de manœuvres déloyales au sens de l'article 1 § 3 de la loi sur le patrimoine, car il n'y avait eu ni contrainte ni tromperie.

56. En effet, les requérants avaient conclu le contrat de cession de leur bien le 8 décembre 1989, soit presque un mois après l'ouverture de la

frontière, le 9 novembre 1989, à un moment où les citoyens de la RDA pouvaient librement quitter leur pays, et après la publication, le 23 novembre 1989, de l'ordonnance sur la réglementation des questions patrimoniales prévoyant que les citoyens de la RDA n'étaient plus tenus de céder leurs biens lors de leur départ.

57. D'après la Cour, cette analyse paraît bien fondée, même si l'on peut considérer que la période qui s'est écoulée de l'ouverture de la frontière entre les deux Etats allemands le 9 novembre 1989 jusqu'à l'entrée en vigueur de l'unification allemande le 3 octobre 1990 fut marquée par une grande incertitude, en particulier sur le plan juridique.

58. Indépendamment de cet aspect, les requérants ne disposaient que d'un droit d'usufruit sur leur terrain, conformément aux dispositions de la loi de la RDA sur l'attribution d'un droit d'usufruit sur un terrain appartenant au peuple ; même en cas de déménagement à l'intérieur de la RDA, ils n'auraient donc pu garder leur bien.

59. Par ailleurs, un élément supplémentaire paraît déterminant à la Cour : les requérants avaient acquis la maison en question le 26 mai 1986 moyennant le versement d'une somme de 56 000 marks de la RDA. Or, lors de la donation fictive intervenue le 8 décembre 1989, les acquéreurs leur versèrent une somme de 55 000 DEM, ce qui, au cours de 1 pour 4 en vigueur à l'époque pour les transactions entre personnes privées, équivalait à 220 000 marks de la RDA.

60. Dès lors, même si la valeur du bien a augmenté par la suite, on ne saurait considérer que les requérants ont dû supporter une « charge disproportionnée ».

61. Compte tenu de tous ces éléments, et notamment des circonstances exceptionnelles liées à l'unification allemande, la Cour estime que l'Etat défendeur n'a pas excédé sa marge d'appréciation et qu'il n'a pas manqué, eu égard à l'objectif légitime poursuivi, à ménager un « juste équilibre » entre les intérêts des requérants et l'intérêt général de la société allemande.

62. Il n'y a donc pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 12 décembre 2002, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER
Greffier

Ireneu CABRAL BARRETO
Président