



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE FORRER-NIEDENTHAL c. ALLEMAGNE

(Requête n° 47316/99)

ARRÊT

STRASBOURG

20 février 2003

DÉFINITIF

20/05/2003

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Forrer-Niedenthal c. Allemagne,

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

M. I. CABRAL BARRETO, *président*,
M. G. RESS,
M. L. CAFLISCH,
M. P. KÜRIS,
M. J. HEDIGAN,
M^{me} M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
M. K. TRAJA, *juges*,
et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 25 avril 2002 et 30 janvier 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 47316/99) dirigée contre la République fédérale d'Allemagne et dont une ressortissante suisse, M^{me} Evamarie Forrer-Niedenthal (« la requérante »), avait saisi la Cour européenne des Droits de l'Homme (« la Cour ») le 15 décembre 1998 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée devant la Cour par M^e Udo Heidrich, avocat à Zurich. Le gouvernement allemand (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. K. Stoltenberg, *Ministerialdirigent*, du ministère fédéral de la justice.

3. La requérante alléguait une atteinte à son droit au respect de ses biens garanti à l'article 1 du Protocole n° 1. Elle se plaignait également de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

4. La requête 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.

5. 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).

6. Par une décision du 25 avril 2002, la chambre a déclaré la requête recevable.

7. Tant la requérante que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). La chambre

ayant décidé après consultation des parties qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience consacrée au fond de l'affaire (article 59 § 3 *in fine* du règlement), les parties ont chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre. Quant au gouvernement suisse, avisé par le greffier de la possibilité d'intervenir dans la procédure (articles 36 § 1 de la Convention et 61 du règlement), il n'a pas manifesté l'intention de s'en prévaloir.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. La genèse de l'affaire

8. La requérante est le successeur légal (*Rechtsnachfolgerin*) de sa grand-mère, elle-même héritière d'une indivision successorale (*Erbengemeinschaft*) propriétaire d'un terrain situé à Halle, ville de la République démocratique allemande (RDA), et sur lequel se trouvaient les locaux d'une société pharmaceutique. La grand-mère de la requérante avait quitté la RDA en 1946 et s'était installée en Bavière.

9. Par un contrat notarié du 13 novembre 1959, la société en liquidation fut vendue pour 180 650 marks de la RDA à l'Institut pour l'industrie du sucre et de l'amidon (*Institut für Zucker-und Stärkeindustrie*) Halle-Trotha, propriété de la RDA, et son terrain fut inscrit le 25 mai 1960 comme « propriété du peuple » (*Volkseigentum*) dans le livre foncier (*Grundbuch*), alors que deux membres de l'indivision successorale, dont la grand-mère de la requérante, n'avaient pas été dûment représentés lors de la vente.

10. Après la réunification allemande le 3 octobre 1990, la propriété passa à l'Institut pour l'industrie du sucre et de l'amidon, dont la République fédérale d'Allemagne (RFA) était devenue entre-temps propriétaire.

B. Les procédures devant les juridictions de la RFA

1. La procédure en référé devant les juridictions civiles

11. En juin 1993, la requérante, considérant que la vente était nulle, fit opposition devant le tribunal d'instance (*Amtsgericht*) de Halle en raison de l'inscription incorrecte dans le livre foncier.

12. Par un jugement du 22 octobre 1993, le tribunal d'instance fit droit à son opposition.

13. Par un jugement du 22 avril 1994, le tribunal régional (*Landgericht*) de Halle rejeta l'opposition en appel, au motif que la propriété avait été transférée par usucapion (*Ersitzung*) à la RDA, puis à la RFA après la réunification.

2. La procédure devant le tribunal administratif de Berlin

14. Le 23 octobre 1995, le tribunal administratif (*Verwaltungsgericht*) de Berlin rejeta l'opposition de la requérante contre une décision de l'administration compétente d'attribuer le bien en question en priorité à des personnes qui s'engageaient à y effectuer certains investissements (*Investitionsvorrangsbescheid*). Le tribunal considéra également que la requérante avait perdu la propriété de son bien par usucapion.

3. La procédure au fond devant les juridictions civiles

a. Le jugement du tribunal régional de Halle du 29 juin 1995

15. Par un jugement du 29 juin 1995, le tribunal régional (*Landgericht*) de Halle rejeta le recours de la requérante visant à obtenir le montant des bénéfices tirés de son entreprise depuis le 3 octobre 1990 pour les mêmes motifs que dans son jugement du 22 avril 1994.

b. L'arrêt de la cour d'appel de Naumburg du 30 janvier 1996

16. Par un arrêt du 30 janvier 1996, la cour d'appel (*Oberlandesgericht*) de Naumburg rejeta également le recours de la requérante en se basant sur ces mêmes motifs.

c. L'arrêt de la Cour fédérale de justice du 10 octobre 1997

17. Par un arrêt du 10 octobre 1997, la Cour fédérale de justice (*Bundesgerichtshof*), après avoir tenu une audience, déclara en revanche que la requérante n'avait pas perdu son titre de propriété par usucapion, contrairement à ce qu'avaient dit les juridictions ordinaires, en se référant à son arrêt de principe du 29 mars 1996 en la matière. En effet, en vertu du code civil de la RDA, l'acquisition d'une « propriété du peuple » ne pouvait se faire par usucapion.

Cependant, d'après la Cour fédérale, d'éventuels vices de la vente avaient été purgés en l'espèce par l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil (*Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche* - EGBGB), dans la version de la loi du 17 juillet 1997 sur la préservation de la modernisation de l'espace habitable (*Wohnraummodernisierungssicherungsgesetz* – voir Droit et pratique internes pertinents ci-dessous). En effet, ce qui était déterminant n'était pas la question de savoir si la vente s'était déroulée correctement d'un point de vue formel, mais si elle avait été possible d'après

le droit de la RDA. Cette disposition s'appliquait donc également lorsque la vente était entachée d'un vice de défaut de représentation.

La Cour fédérale estima qu'en l'espèce les vices dont faisait état la requérante auraient pu être évités, qu'ils étaient minimes (*unbeachtlich*) et ne nécessitaient plus d'éclaircissements (*Aufklärung*).

De plus, le droit de propriété (*Eigentumsposition*) des vendeurs du terrain en question, qui était devenu « propriété du peuple » à l'époque, était tellement réduit (*geschmälert*) que sa réalisation (*Realisierung*) avant la réunification était exclue et que même après la réunification, elle était loin d'être certaine.

La Cour fédérale ajouta que l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil n'était pas contraire à la Constitution et que si le législateur avait considéré, dans ce contexte particulier lié à la réunification et caractérisé par une incertitude juridique générale, que la protection de la situation existant de fait (*der tatsächliche Bestand*) devait prévaloir sur celle du droit de propriété, alors la privation de propriété sans indemnisation était exceptionnellement justifiée, pour cause d'utilité publique, en tenant compte du principe de proportionnalité (*unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit*).

La Cour fédérale conclut également qu'il n'y avait pas atteinte au principe d'égalité, car le domaine d'application de cette disposition n'était pas comparable à la situation juridique de l'ancien territoire de la RFA.

d. La décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 3 juillet 1998

18. Le 3 juillet 1998, la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*), siégeant en comité de trois membres, décida de ne pas retenir le recours de la requérante, au motif qu'il ne soulevait pas de question fondamentale de droit constitutionnel et qu'il ne présentait pas des chances suffisantes de succès.

La Cour constitutionnelle estima qu'il ne s'agissait pas en l'espèce d'une expropriation légale (*Legalenteignung*) au sens de l'article 14 § 3 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), qui serait anticonstitutionnelle faute d'indemnisation.

D'après la Cour constitutionnelle, cette disposition ne s'appliquait pas si le législateur, dans le cadre de la mise en place d'un nouveau système juridique, déclarait caducs certains droits qui n'avaient pas d'équivalent dans le nouveau système. Cela était également valable pour des dispositions qui purgeaient rétroactivement des vices formels entachant le transfert de propriété et annulaient de ce fait des droits de propriété existants.

La Cour constitutionnelle ajouta qu'en l'espèce l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil ne présentait pas le caractère d'une expropriation, mais constituait une norme visant à retirer aux vices ayant existé lors du transfert de propriété leur base (*Grundlage*) pour l'avenir. Après l'adhésion de la RDA à la RFA, le législateur avait été confronté au fait que le respect

des règles de procédure lors de l'acquisition d'une « propriété du peuple » dans la RDA n'avait pas la même portée que lors de transferts de propriété en RFA. Cela avait à l'époque abouti dans de nombreux cas à la création de « propriétés du peuple » de fait, dont l'existence (*Bestand*) pouvait paraître douteuse d'un point de vue formel d'après le droit de la RDA, mais qui n'avaient jamais été contestées dans leur existence juridique (*Rechtswirklichkeit*). La contestation ultérieure de ces transferts de propriété avait conduit à de nombreux litiges à l'issue incertaine sur l'ancien territoire de la RDA et à un sentiment d'insécurité dans la population.

Or, d'après la Cour constitutionnelle, l'objectif de l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil était de rétablir la sécurité juridique en protégeant les droits acquis (*Bestandsschutz*) et la paix juridique dans ce domaine. Afin de parvenir à atteindre ces objectifs, cette disposition était appropriée et même nécessaire dans l'intérêt public. La perte du droit formel de propriété (*Entzug einer formalen Eigentumsposition*) qui en découlait demeurait acceptable (*zumutbar*), car les anciens propriétaires ne disposaient pas de droits dont la protection était plus importante que la réalisation des objectifs visés par la disposition en question. A l'époque de la RDA, ils devaient partir du principe que la transformation en « propriété du peuple » était définitive et même après la réunification, ils ne disposaient pas d'un droit certain (*keine gesicherte Rechtsposition*) et ne pouvaient compter sur le fait de retrouver leur titre de propriété.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Le Traité d'Etat entre la RFA et la RDA sur la création d'une union monétaire, économique et sociale

19. Le Traité d'Etat entre la RFA et la RDA sur la création d'une union monétaire, économique et sociale (*Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik*) du 18 mai 1990 se réfère en son article premier à l'économie sociale de marché (*soziale Marktwirtschaft*) ainsi qu'à la protection du droit de propriété.

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

20. Au cours des négociations portant sur la réunification allemande entre les gouvernements de la RFA et de la RDA et les quatre anciennes puissances d'occupation (la France, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et l'Union soviétique), les deux gouvernements allemands formulèrent le 15 juin 1990 une déclaration commune 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.

21. Dans cette déclaration, les deux gouvernements allemands 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.

22. Cette déclaration prévoit, au point 3, que les biens expropriés à l'époque de la RDA devaient en principe être restitués. Si une restitution s'avérait impossible en pratique ou si des tiers avait acquis ces biens de bonne foi, les anciens propriétaires devaient être indemnisés. On ne pouvait en revanche revenir sur les expropriations qui s'étaient déroulées dans l'ancienne zone d'occupation soviétique entre 1945 et 1949.

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

23. Le 29 septembre 1990 entra en vigueur la loi du 23 septembre 1990 sur les questions patrimoniales non résolues / loi sur le patrimoine (*Gesetz über die Regelung offener Vermögensfragen / Vermögensgesetz*), qui devait faire également partie du Traité sur l'unification allemande. D'après ce dernier, la loi sur le patrimoine continuerait 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 de manière durable la paix juridique en Allemagne.

24. La loi sur le patrimoine prévoit en principe un droit à restitution pour les personnes ayant été victimes d'expropriations illégales (*rechtsstaatswidrige Enteignungen*) à l'époque de la RDA, à moins que la restitution ne s'avère impossible en pratique ou que les acquéreurs n'aient été de bonne foi (*redlicher Erwerb* – article 4 § 2 de la loi). Dans ce dernier cas, les anciens propriétaires ont droit à une indemnisation d'après 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*).

D. La loi sur la préservation de la modernisation de l'espace habitable

25. En 1997, la RFA adopta une nouvelle loi visant à réglementer un autre type de conflit patrimonial apparu après la réunification allemande et relatif aux transferts de propriétés en « propriétés du peuple » à l'époque de la RDA par le biais d'un acte juridique.

26. L'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil, dans la version de la loi du 17 juillet 1997 sur la préservation de la modernisation de l'espace habitable (*Wohnraummodernisierungssicherungsgesetz*), est ainsi rédigé :

« Des vices lors de l'achat, de l'expropriation ou de tout autre transfert d'un terrain ou d'un immeuble ne doivent être pris en compte que si le terrain ou l'immeuble ne pouvait valablement être transformé en « propriété du peuple » d'après les principes généraux du droit, les règles de procédure et la pratique administrative en vigueur au moment de la transformation en « propriété du peuple », ou si la transformation éventuelle en « propriété du peuple » était clairement incompatible avec les principes de l'Etat de droit. » (*« Fehler bei dem Ankauf, der Enteignung oder der sonstigen Überführung eines Grundstückes oder selbständigen Gebäudeeigentums sind nur zu beachten, wenn das Grundstück oder selbständige Gebäudeeigentum nach den allgemeinen Rechtsvorschriften, Verfahrensgrundsätzen und der ordnungsgemässen Verwaltungspraxis, die im Zeitpunkt der Überführung in Volkseigentum hierfür massgeblich waren, nicht wirksam in Volkseigentum hätte überführt werden können oder wenn die mögliche Überführung in Volkseigentum mit rechtsstaatlichen Grundsätzen schlechthin unvereinbar war. »*)

GRIEFS

27. La requérante soutient qu'elle a été victime d'une expropriation rétroactive et sans indemnisation et qui a porté atteinte à son droit au respect de ses biens garanti à l'article 1 du Protocole n° 1. Elle se plaint également de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, car la RFA aurait modifié de manière rétroactive et à ses dépens la situation légale existant dans la RDA.

EN DROIT

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

28. La requérante soutient que son expropriation rétroactive et sans indemnisation a porté atteinte à son droit au respect de ses biens garanti à 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

29. Le Gouvernement soutient à titre principal que la requérante ne disposait ni d'un « bien actuel » ni d'un droit à indemnisation reconnu au moment de l'entrée en vigueur du Traité d'unification, car la communauté des héritiers avait perdu le bien en question lorsque celui-ci était devenu « propriété du peuple » par le biais de la vente effectuée en 1960. A titre subsidiaire, il considère que même s'il y avait eu ingérence, celle-ci était prévue par l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil, poursuivait un but d'intérêt général et était proportionnée au but légitime poursuivi. En effet, il paraissait légitime de priver la requérante d'un droit qui était purement formel, alors que son bien avait été transformé *de facto* en « propriété du peuple ». Le Gouvernement rappelle que les Etats disposent d'une large marge d'appréciation pour légiférer dans le domaine économique et social, en mettant l'accent sur les particularités de la réunification allemande. Or l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil ne représenterait pas une expropriation, mais une nouvelle réglementation d'un domaine juridique, dans laquelle le législateur avait considéré, pour des raisons de politique économique, que les contrats de vente - pour les biens transformés en « propriétés du peuple » - conclus à l'époque de la RDA demeuraient valables même si toutes les conditions formelles n'avaient pas

été respectées à l'époque, à condition que le transfert de propriété fût valable d'après les principes généraux du droit de la RDA. De plus, la communauté des héritiers avait à l'époque perçu un prix qui n'apparaissait pas déraisonnable pour la vente de leur bien. Enfin, la Cour fédérale de justice était tenue d'appliquer cette nouvelle disposition, ce qu'elle a fait d'une manière qu'on ne saurait qualifier d'arbitraire.

2. *La requérante*

30. La requérante considère que dès les premières élections démocratiques en RDA le 18 mars 1990, elle disposait d'un droit à restitution de son bien en vertu de l'article 356 du code civil de la RDA. Cela résulterait également des dispositions du Traité d'Etat entre la RFA et la RDA sur la création d'une union monétaire, économique et sociale et de la déclaration commune de la RFA et de la RDA sur la réglementation des questions patrimoniales non résolues. Il n'y aurait eu aucun doute que la protection de la propriété socialiste serait supprimée et la RFA ne pourrait dès lors aujourd'hui, d'un point de vue politique, moral ou de droit public, invoquer une quelconque protection de la « propriété du peuple ». La requérante ajoute que même d'après le droit de la RDA, le transfert de propriété à l'époque aurait été caduc, et le versement d'une somme adéquate n'y changerait rien, car la somme figurait sur un compte de sa grand-mère qui avait été gelé et le bien en question avait été utilisé pendant trente ans en RDA. En effet, les vices dont étaient entachés la vente à l'époque, à savoir l'absence de représentation adéquate de sa grand-mère et de la soeur de celle-ci, n'étaient pas purement formels, mais représentaient une violation flagrante du droit des contrats, que les juridictions allemandes avaient méconnu au détriment de la requérante. L'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil constituerait dès lors une ingérence disproportionnée dans son droit de propriété en protégeant des bénéficiaires qui, à l'époque, avaient acquis le bien litigieux de mauvaise foi, et en ne prévoyant aucune indemnisation pour la requérante.

B. *Décision de la Cour*

31. La Cour rappelle 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 norme, 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

32. 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, *Iatridis* précité, § 54, et *Wittek c. Allemagne*, n° 37290/97, § 42, CEDH 2002).

33. La Cour relève qu'en l'espèce la requérante était le successeur légal d'une indivision successorale, propriétaire d'un terrain situé en RDA et sur lequel se trouvaient les locaux d'une société pharmaceutique.

34. Dès lors, 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, 23.3.1999, *Teuschler c. Allemagne* (déc.), n° 47636/99, 22.4.1999, et *Wittek* précité, § 44).

35. La Cour constate qu'en l'espèce la Cour fédérale de justice a déclaré que la requérante n'avait pas perdu son titre de propriété par usucapion. Cependant, cette dernière n'a par la suite pu faire valoir ni un droit à restitution ni un droit à indemnisation devant les juridictions civiles, au motif qu'en vertu de l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil, la vente était purgée des vices dont celle-ci avait été entachée à l'époque de la RDA.

36. Il y a donc eu ingérence dans le droit de la requérante au respect de son bien.

2. Sur la justification de l'ingérence

37. En ce qui concerne la légalité de l'ingérence, la Cour relève que la mesure litigieuse était fondée sur l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil, dans la version de la loi du 17 juillet 1997 sur la préservation de la modernisation de l'espace habitable, qui est précis et accessible à tous.

38. En l'espèce, la Cour fédérale de justice, dans son arrêt du 10 octobre 1997, a écarté toute demande en restitution ou indemnisation de la part de la requérante, au motif que les vices - purement formels et d'importance mineure - dont la vente avait été entachée à l'époque des faits avaient été en l'espèce purgés par l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil, eu égard au fait que par ailleurs la vente avait respecté les principes généraux du droit de la RDA.

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

40. Quant à la finalité de l'ingérence, la Cour constate que l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil visait à rétablir la sécurité et la paix juridiques en Allemagne en préservant les droits acquis dans les cas où les transferts de propriété en « propriétés du peuple » effectués à l'époque de la RDA n'étaient entachés que de vices formels ou d'importance mineure. Il poursuivait donc sans conteste un but d'intérêt général (voir la décision *Teuschler* précitée).

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

42. 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 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 *Yagzilar et autres c. Grèce*, n° 41727/98, § 40, CEDH 2001-XII).

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

44. En l'espèce, la Cour relève que dans son arrêt du 10 octobre 1997, la Cour fédérale de justice a analysé en détail les circonstances de l'espèce et les arguments de la requérante avant de conclure que les vices invoqués n'étaient pas de nature à rendre caduc le contrat de vente conclu à l'époque de la RDA, conformément à l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil, eu égard au fait que par ailleurs la vente avait respecté les principes généraux du droit de la RDA.

Dans sa décision du 3 juillet 1998, la Cour constitutionnelle fédérale a considéré que cette disposition était conforme à la Loi fondamentale, compte tenu de l'objectif légitime poursuivi par le législateur après la réunification allemande.

45. D'après la Cour, cette analyse paraît bien fondée. En effet, dans la période d'incertitude juridique liée à la réunification allemande, le législateur a voulu trancher en préservant les droits acquis si les transferts *de facto* de propriétés en « propriétés du peuple » en RDA n'étaient entachés que de vices formels ou d'importance mineure. En revanche, l'article 237 § 1

de la loi introductive au code civil s'assurait que de tels vices étaient pris en compte si le terrain ne pouvait valablement être transformé en « propriété du peuple » « d'après les principes généraux du droit, les règles de procédure et la pratique administrative en vigueur », ou si cette transformation était « clairement incompatible avec les principes de l'Etat de droit ».

46. Par ailleurs, la Cour note que, comme dans l'affaire Wittek précitée, il y eut à l'époque versement à l'indivision successorale d'une somme de 180 650 marks de la RDA, que la requérante elle-même ne considère pas comme déraisonnable.

47. Dès lors, on ne saurait parler de « charge disproportionnée ».

48. Compte tenu de tous ces éléments, et notamment des circonstances exceptionnelles liées à la réunification 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, de ménager un « juste équilibre » entre les intérêts de la requérante et l'intérêt général de la société allemande.

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

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

50. La requérante se plaint de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, qui est ainsi rédigé :

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

A. Sur l'exception préliminaire du Gouvernement

51. Le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes, au motif que la requérante n'a pas soulevé le grief relatif à l'équité de la procédure dans son recours devant la Cour constitutionnelle fédérale.

52. La requérante quant à elle rétorque à titre principal que cette exception a été soulevée tardivement ; à titre subsidiaire, elle allègue que la présentation des faits dans son recours constitutionnel impliquait une application erronée du droit (*unvertretbare Rechtsanwendung*) et une méconnaissance de l'article 3 § 1 de la Loi fondamentale.

53. La Cour rappelle que si la Partie contractante entend soulever une exception d'irrecevabilité, elle doit le faire, pour autant que la nature de l'exception et les circonstances le permettent, dans les observations sur la

recevabilité de la requête (article 55 du règlement de la Cour ; voir aussi *Zana c. Turquie*, arrêt du 25 novembre 1997, Recueil 1997-VII, p. 2546, § 44, et *Schweighofer et autres c. Autriche*, (sect. 3), n^{os} 35673/97, 35674/97, 36082/97 et 37579/97, 9.10.2001).

54. En l'espèce, la Cour note que le Gouvernement a soulevé pour la première fois cette exception préliminaire dans ses écritures du 1^{er} juillet 2002, parvenues à la Cour le même jour par télécopie, après la décision de recevabilité rendue par la Cour dans cette affaire le 25 avril 2002.

55. Or en l'occurrence la Cour ne relève aucune circonstance ayant empêché le Gouvernement de soulever cette exception au stade de la recevabilité.

56. Dès lors, il échet de rejeter l'exception préliminaire pour forclusion.

B. Sur le fond

57. Le Gouvernement soutient que dans tous les Etats modernes, un changement de législation en cours de procès entraîne une modification des chances de succès des parties au litige. Cependant, en l'espèce, la requérante n'aurait pas de ce fait été privée d'un droit à un procès équitable au sens de l'article 6 § 1.

58. La requérante considère que la Cour fédérale de justice, en appliquant l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil, a modifié de manière rétroactive et à ses dépens la situation légale existant en RDA. De plus, alors qu'une nouvelle situation juridique était ainsi créée, la requérante ne pouvait contester la décision de la Cour fédérale de justice que devant la Cour constitutionnelle fédérale, qui elle-même ne pouvait pas réexaminer les faits.

59. La Cour rappelle que le droit d'accès aux tribunaux garanti par l'article 6 § 1 n'est pas absolu ; il se prête à des limitations implicitement admises car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat, réglementation qui peut varier dans le temps et dans l'espace en fonction des besoins et des ressources de la société et des individus. En élaborant pareille réglementation, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation (*Lithgow et autres c. Royaume-Uni*, arrêt du 8 juillet 1986, série A n^o 102, p. 71, § 194).

60. Cependant le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige (voir *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n^o 301-B, p. 82, § 49, et *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building*

Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni, arrêt du 23 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VII, p. 2363, § 112, et *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France* [GC], n^{os} 24846/94 et 34165/96 à 34173/96, CEDH 1999-VII, § 57).

61. L'article 6 § 1 ne saurait toutefois s'interpréter comme empêchant toute ingérence des pouvoirs publics dans une procédure judiciaire pendante à laquelle ils sont parties (arrêt *Building societies* précité, *ibidem*).

62. En l'espèce, la Cour fédérale de justice, dans son arrêt du 10 octobre 1997, a déclaré que la requérante n'avait pas perdu son titre de propriété par usucapion. Elle a néanmoins écarté toute demande en restitution ou d'indemnisation de sa part, car d'éventuels vices de la vente avaient été purgés en l'espèce par l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil, dans la version de la loi du 17 juillet 1997 sur la préservation de la modernisation de l'espace habitable (paragraphe 17 ci-dessus).

63. Or la Cour considère qu'il convient de distinguer très nettement la présente espèce des affaires Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis et Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres ci-dessus mentionnées, où le législateur est intervenu de manière rétroactive en faveur de l'Etat dans des litiges auquel ce dernier était partie. Dans l'affaire Raffineris grecques, les requérants disposaient même d'un jugement définitif contre l'Etat.

64. Même si en l'espèce il y a eu intervention du législateur pendant la durée du litige, la loi du 17 juillet 1997 sur la préservation de la modernisation de l'espace visait notamment à réglementer d'une manière générale les conflits patrimoniaux apparus après la réunification allemande et relatifs aux transferts de propriétés en « propriétés du peuple » à l'époque de la RDA par le biais d'un acte juridique (en l'occurrence un acte de vente).

Il est vrai qu'à cette fin, les pouvoirs publics avaient conféré à ladite loi un effet rétroactif pour toutes ces situations de transfert de propriété, de même que pour les procédures judiciaires pendantes. Cependant, il est également vrai que ladite loi ne visait pas spécialement le présent litige, mais poursuivait un but d'intérêt général, qui était de régler ces conflits consécutifs à la réunification allemande afin d'assurer de manière durable la paix et la sécurité juridiques en Allemagne (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Building societies* précité, § 110).

65. La Cour rappelle par ailleurs que dans des litiges opposant des intérêts de caractère privé, l'exigence de l'égalité des armes implique l'obligation d'offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire (voir notamment les arrêts *Dombo Beheer B.V. c. Pays-Bas* du 27 octobre 1993, série A n° 274, p. 19, § 33, et *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis* précité, p. 81, § 46).

66. Or en l'espèce, la requérante a pu contester le refus des autorités de lui restituer son bien ou de lui accorder une indemnisation devant les juridictions civiles et présenter, aux différents stades de la procédure, les arguments qu'elle jugeait pertinents pour la défense de sa cause. Il est vrai que compte tenu du changement de législation intervenu, la Cour fédérale de justice était tenue d'appliquer la nouvelle loi. Cependant, elle a alors examiné de manière approfondie les circonstances de l'affaire ainsi que les arguments avancés par la requérante, après avoir tenu une audience. De même, à la suite de son recours constitutionnel, la Cour constitutionnelle fédérale a statué sur la conformité de la disposition légale litigieuse avec la Loi fondamentale, qui était un point essentiel du litige en question.

67. La requérante a donc eu accès à des juridictions indépendantes qui ont statué dans son affaire.

68. De plus, la Cour estime que, considérée dans son ensemble, la procédure litigieuse a revêtu un caractère équitable, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

69. Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

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

1. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 20 février 2003 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER
Greffier

Ireneu CABRAL BARRETO
Président