



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE VOGGENREITER c. ALLEMAGNE

(Requête n° 47169/99)

ARRÊT

STRASBOURG

8 janvier 2004

DÉFINITIF

08/04/2004

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 Voggenreiter 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,
P. KŪRIS,
B. ZUPANČIČ,
J. HEDIGAN,

M^{me} M. TSATSA-NIKOLOVSKA, *juges*
et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 28 novembre 2002 et 4 décembre 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 47169/99) dirigée contre la République fédérale d'Allemagne et dont une ressortissante de cet Etat, Mme Eveline Voggenreiter (« la requérante »), a saisi la Cour le 1 février 1999 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement allemand (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Klaus Stoltenberg, *Ministerialdirigent* au ministère fédéral de la Justice.

3. La requérante alléguait que la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale a dépassé le délai raisonnable, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

4. La requête a été attribuée à la quatrième 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 28 novembre 2002, la Cour 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).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

1. *La genèse de l'affaire*

8. La requérante est une ressortissante allemande, née en 1945 et résidant à Munich.

9. La requérante était propriétaire d'une société de contrôle de tarifs de fret (*Frachtenprüfstelle*) et exerça le métier de tarificateur (*Tarifteur*) pendant trente ans jusqu'au 1er janvier 1994.

10. La base légale pour les activités des sociétés de contrôle de tarifs de fret se trouvait dans la loi relative au trafic de marchandises (*Güterkraftverkehrsgesetz*) dans sa version du 10 mars 1983, modifiée le 21 février 1992. Cette loi était applicable jusqu'au 31 décembre 1993. Elle prévoyait des tarifs obligatoires pour le transport de marchandises que des commissions de tarifs avaient fixés au préalable et que le ministre fédéral des Transports devait avoir autorisés et publiés par décret (*Rechtsverordnung*) par la suite. Le contrôle régulier du respect des tarifs de fret imposés incombait à la Direction fédérale pour le transport de marchandises à longue distance (*Bundesanstalt für den Güterfernverkehr*). Les entrepreneurs de transports étaient tenus de soumettre chaque mois à la Direction fédérale les documents nécessaires à l'exercice du contrôle des tarifs par celle-ci. A cet effet, ils avaient la possibilité de s'adresser directement à la Direction fédérale ou bien de passer par une société de contrôle de tarifs de fret. La loi avait en effet permis d'agréer de telles sociétés dans le but d'alléger la charge de travail de la Direction fédérale, même s'il n'existait aucune obligation d'en instituer. La majorité de ces sociétés de contrôle étaient formées par les sociétés coopératives de trafic routier (*Verkehrsgenossenschaften*). Cependant, dans le souci d'éviter que ces coopératives occupent une position de monopole, la loi permettait aussi que soient agréées d'autres sociétés de contrôle comme celle de la requérante qui existaient sous différentes formes de droit privé et dont le nombre était de sept.

11. Le 1er janvier 1994, entra en vigueur la loi sur la suppression des tarifs (*Gesetz zur Aufhebung der Tarife im Güterverkehr - Tarifaufhebungsgesetz*) du 13 août 1993 (ci-après dénommée loi sur la suppression des tarifs). Elle s'inscrivait dans le cadre de la réalisation du marché intérieur européen de la Communauté économique européenne à partir de 1993 donnant lieu à la suppression des limitations quantitatives en matière de transports, en vertu de l'article 13 de l'Acte unique européen du 28 février 1986. Elle visait à élargir la libéralisation en matière des transports au marché national du transport des marchandises (*Binnenverkehr*). Par conséquent, elle prévoyait la suppression des tarifs obligatoires et des contrôles du respect des tarifs. La Direction

fédérale fut transformée en l'Office fédéral pour le transport de marchandises (*Bundesamt für Güterverkehr*) qui n'avait plus la charge du contrôle des tarifs mais se vit attribuer d'autres fonctions, notamment en matière d'observation du marché des transports et de statistiques.

12. En raison de la suppression des tarifs, le métier de tarificateur devint sans objet. La requérante a donc dû fermer son entreprise et licencier ses onze collaborateurs.

2. La procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale

13. Le 15 décembre 1993, la requérante saisit la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) d'un recours contestant la constitutionnalité de la loi sur la suppression des tarifs.

14. La requérante demanda à titre principal à la Cour constitutionnelle fédérale de déclarer ladite loi anticonstitutionnelle pour violation de ses droits fondamentaux garantis par les articles 12 § 1 (droit d'exercer librement son métier) et 14 § 1 (droit de propriété) de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), au motif que les sociétés de contrôle des tarifs de fret et, par voie de conséquence, le métier de tarificateur avaient été supprimés sans dispositions transitoires. A titre subsidiaire, elle demanda d'enjoindre au législateur de compléter la loi par des dispositions transitoires aux fins d'atténuer les conséquences pour elle de la suppression des tarifs.

15. La requérante mit l'accent sur l'importance d'une décision de la Cour constitutionnelle fédérale, car la loi en question, qui n'avait fait l'objet d'aucun décret d'application, menaçait sa survie économique et professionnelle, ainsi que sur la portée de son recours constitutionnel pour l'ensemble de la profession de tarificateur dans toute l'Allemagne. Elle ajouta qu'elle était tenue de s'adresser directement à la Cour constitutionnelle, dont la décision serait déterminante pour la fixation d'éventuels dommages-intérêts, car la question de la constitutionnalité de cette loi ne pouvait être tranchée par les juridictions ordinaires.

16. La Cour constitutionnelle fédérale communiqua le recours constitutionnel au gouvernement et au Groupe de travail des sociétés de contrôle de tarifs de fret (*Arbeitsgemeinschaft Frachtenprüfstellen e. V.*).

17. Le 14 juin 1994, la Cour constitutionnelle fédérale, siégeant en comité de trois membres, refusa de faire droit à la demande de la requérante tendant à ordonner la suspension provisoire de l'application de la loi sur la suppression des tarifs, au motif que les conditions requises n'étaient pas remplies. Dans sa décision comportant neuf pages, la Cour constitutionnelle ajouta cependant que le recours constitutionnel sur le fond n'était ni manifestement irrecevable ni manifestement mal fondé. Celui-ci soulevait des questions sérieuses concernant le champ d'application et l'étendue de la liberté professionnelle s'agissant de mesures étatiques qui ne s'analysaient pas en une ingérence « classique » dans ce droit.

18. Par une lettre du 24 février 1997, le greffe de la Cour constitutionnelle fédérale informa la requérante qu'une date pour le prononcé d'une décision n'était pas encore fixée en raison de la surcharge de travail de la Cour constitutionnelle.

19. Le 29 novembre 2000, la Cour constitutionnelle fédérale, statuant en comité de trois juges, décida de ne pas retenir le recours constitutionnel de la requérante. Dans sa décision de douze pages, dont cinq pour la partie en droit, elle estima notamment que la loi litigieuse ne concernait pas la liberté professionnelle en l'absence de dispositions dont le but était de réglementer la profession qu'exerçait la requérante. La suppression des tarifs s'inscrivait dans le cadre de la libéralisation du système de tarifs en vue d'établir le marché intérieur de la Communauté économique européenne que le législateur avait décidé dans l'exercice de sa marge d'appréciation pour la fixation des nouveaux objectifs de sa politique économique, ce qui s'analysait en un passage d'un système dirigiste fixant des tarifs de fret à un système de libre marché. La loi litigieuse ne visait pas la situation des sociétés de contrôle de tarifs mais avait pour but d'affranchir les sociétés de transport de marchandises des tarifs jusqu'à maintenant obligatoires. Cela avait certes pour conséquence que l'activité professionnelle de la requérante devenait sans objet, même si la loi litigieuse n'interdisait pas l'exercice du métier. Le législateur n'était pas tenu de prendre en considération la situation des sociétés de contrôle de tarifs car celles-ci ne pouvaient se prévaloir d'un droit à ce que l'ancien système de tarifs fût maintenu leur garantissant la continuation de leur activité professionnelle.

20. La Cour constitutionnelle fédérale ne releva pas non plus une violation du droit de propriété, au sens de l'article 14 de la Loi fondamentale. Elle rappela que les espérances de gains futurs n'étaient pas protégées par cette disposition. La licence dont la requérante était titulaire pour exercer son métier ne pouvait conférer à la requérante un droit (*Rechtsposition*) qu'aussi longtemps qu'une licence était nécessaire. Avec la suppression des tarifs de fret il n'y avait plus d'intérêt pour le maintien du système de licences, maintien que la requérante n'était pas en droit de réclamer.

21. La Cour constitutionnelle fédérale estima en outre que, en l'absence d'une ingérence dans les droits fondamentaux de la requérante garantis par la Loi fondamentale, la requérante ne pouvait pas non plus se prévaloir du principe de protection de la confiance (*Vertrauensschutz*), ce qui aurait pu rendre nécessaire de prévoir des dispositions transitoires. Elle fit état de ce que le contrat entre la requérante et la Direction fédérale conférant à la requérante le droit de prélever pour la Direction fédérale les frais occasionnés par l'activité de contrôle pouvait être résilié dans un délai de six mois. La confiance de la requérante en la poursuite de son activité professionnelle ne pouvait dès lors aller au-delà de ce délai. La Cour constitutionnelle fédérale ajouta que les changements survenus dans le système des tarifs étaient prévisibles étant donné que la procédure législative ayant abouti à la

promulgation de la loi litigieuse avait duré plusieurs années. Il n'y avait dès lors pas lieu pour le législateur de mettre à la disposition de la requérante une autre activité professionnelle au sein de la Direction fédérale.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

1. La Loi fondamentale

22. L'article 12 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*) garantit le droit d'exercer librement son métier, l'article 14 la propriété.

L'article 93 § 1 est ainsi rédigé :

"La Cour constitutionnelle fédérale statue :

(...)

4. a) sur les recours constitutionnels qui peuvent être formés par quiconque estime avoir été lésé par la puissance publique dans l'un de ses droits fondamentaux ou dans l'un de ses droits garantis par les articles 20, al. 4, 33, 38, 101, 103 et 104 [de la Loi fondamentale]."

L'article 100 § 1 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

23. L'article 31 § 1 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale (*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht*) du 11 août 1993 dispose que les décisions de la Cour constitutionnelle fédérale lient les organes constitutionnels de l'État fédéral et des États fédérés (*Länder*) ainsi que toutes les juridictions et autorités étatiques. L'article 31 § 2 prévoit qu'une telle décision possède la force d'une loi lorsque la Cour constitutionnelle fédérale déclare inconstitutionnelle une loi à la suite d'un recours constitutionnel introduit par un particulier.

L'article 32 § 1 habilite la Cour constitutionnelle fédérale à ordonner des mesures provisoires si une raison particulière le commande pour le bien-être général.

Les dispositions pertinentes relatives à l'introduction d'un recours constitutionnel sont ainsi rédigées :

"1. Toute personne peut introduire devant la Cour constitutionnelle fédérale un recours constitutionnel en soutenant que la puissance étatique a porté atteinte à l'un de ses droits fondamentaux ou à l'un des droits énoncés dans la Loi fondamentale à l'alinéa 4 de son article 20, ainsi qu'à ses articles 33, 38, 101, 103 et 104.

2. Si les voies de recours sont admissibles [*zulässig*] contre la violation, alors le recours constitutionnel ne peut être introduit qu'après épuisement des voies de recours. Toutefois la Cour constitutionnelle fédérale peut statuer immédiatement sur un recours constitutionnel avant l'épuisement des voies de recours lorsque ce recours revêt une importance générale ou si le requérant devait subir un désavantage important et inéluctable dans le cas où il serait d'abord tenu d'épuiser les voies de recours.

(...) »

Article 93 § 3

« Si le recours constitutionnel est dirigé contre une loi ou tout autre acte de la puissance publique, contre lequel il n'existe pas de voies de recours, le recours constitutionnel ne peut être introduit que dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la loi ou la prise d'effet de l'acte de la puissance publique. »

Article 95 § 3

« S'il est donné suite à un recours constitutionnel ayant pour objet une loi, il y a lieu d'abroger la loi. Il en va de même lorsqu'il est donné suite à un recours constitutionnel conformément à l'alinéa 2 ci-dessus, parce que la décision de justice abrogée est fondée sur une loi anticonstitutionnelle (...) »

3. *La loi relative au trafic de marchandises*

24. L'article 58 de la loi sur le trafic de marchandises (*Güterkraftverkehrsgesetz*) du 10 mars 1983, modifiée le 21 février 1992, disposait notamment :

« (1) Chaque mois, l'entrepreneur doit soumettre à la Direction fédérale pour le transport de marchandises à longue distance (*Bundesanstalt für den Güterfernverkehr*) les documents nécessaires au contrôle des tarifs. (...) »

(2) Si l'entrepreneur charge une société de contrôle de tarifs de fret de présenter les documents nécessaires [mentionnés au paragraphe 1er], il est tenu d'en informer la Direction fédérale pour le transport de marchandises à longue distance. Les organismes de contrôle de tarifs de fret doivent avoir une licence délivrée par la Direction fédérale.

(3) Le ministre fédéral des Transports fixe par décret les modalités du contrôle des tarifs de fret (...) »

L'article 59 § 1 disposait notamment que les organismes de contrôle de tarifs de fret au sens de l'article 58 ne pouvaient être agréés que s'il y avait une garantie que les personnes chargées du contrôle avaient les qualifications professionnelles et personnelles nécessaires et que si les directives de la

Direction fédérale étaient exécutées. Il énonçait en outre que la licence était retirée dès lors qu'une des conditions susmentionnées n'était plus remplie.

4. La loi sur la suppression des tarifs dans le trafic de marchandises

25. L'article 1er de la loi sur la suppression des tarifs (*Gesetz zur Aufhebung der Tarife im Güterverkehr - Tarifaufhebungsgesetz*) du 13 août 1993 portait sur la modification de la loi sur le trafic de marchandises. Dans son § 15, cette disposition habilitait le ministre fédéral des Transports à procéder à des modifications des décrets relatifs aux tarifs de fret à la suite de la suppression des tarifs. Le § 16 supprimait les §§ 20a -23 de la loi sur le trafic de marchandises qui avaient réglementé la fixation des tarifs. Les §§ 38 et 39, portant modification des articles 58 et 59 de la loi sur le trafic de marchandises, énonçaient les nouvelles fonctions du nouvel Office fédéral pour le transport de marchandises, notamment en matière d'observation du marché de transport et de statistiques.

5. La responsabilité civile de l'Etat

26. Si la responsabilité de l'État est consacrée par l'article 34 de la Loi fondamentale combiné avec l'article 839 du code civil, elle ne peut pas être engagée, d'après la jurisprudence constante de la Cour fédérale de justice en la matière, lorsque l'acte contesté émane du législateur (voir, par exemple, les arrêts du 29 mars 1971 (n° III ZR 110/68), Recueil des arrêts et décisions (*Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshof in Zivilsachen – BGHZ*) tome 56, pp. 40 et s., et du 24 octobre 1996 (n° III ZR 127/91), Recueil tome 134, pp. 30 et s.). D'après l'arrêt de la Cour fédérale de justice du 12 mars 1987 (n° III ZR 216/85), Recueil tome 100, pp. 136 et s.), cette jurisprudence s'applique même au cas où la loi à l'origine de la violation alléguée est inconstitutionnelle. Cet arrêt a été confirmé par la Cour constitutionnelle fédérale par une décision du 13 novembre 1987 (n° 1 BvR 739/87).

EN DROIT

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

27. La requérante soutient que la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale a excédé le délai raisonnable prévu à l'article 6 § 1 de la Convention dont la partie pertinente se lit ainsi :

« 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 (...) »

A. Sur l'applicabilité de l'article 6

1. Thèses des parties

28. Le Gouvernement soutient que l'article 6 § 1 n'est pas applicable en l'espèce. La procédure en l'occurrence ne portait pas sur une contestation relative à un droit reconnu en droit interne et son issue n'était pas déterminante pour le droit de caractère civil en cause. Le droit interne ne conférerait aucun droit à engager la responsabilité civile de l'État lorsque l'auteur de l'acte contesté est le législateur. Il s'ensuit qu'à supposer même que la Cour constitutionnelle fédérale eût déclaré inconstitutionnelle la loi sur la suppression des tarifs, aucun droit de la requérante engageant la responsabilité civile de l'État n'en aurait découlé. Le Gouvernement rappelle que la Cour constitutionnelle fédérale se borne d'habitude, lorsqu'elle conclut à l'inconstitutionnalité d'une loi (ou d'une disposition particulière de celle-ci), à obliger le législateur à modifier la ou les dispositions litigieuses, éventuellement dans un délai imparti. Par conséquent, on n'aurait pas pu prévoir la manière par laquelle le législateur se serait conformé à une décision éventuelle de la Cour constitutionnelle fédérale. Il est dès lors impossible de savoir de quel droit la requérante pourrait se prévaloir. Le Gouvernement soutient que, puisqu'une action engageant la responsabilité civile de l'État aurait dû être introduite devant les juridictions civiles, la procédure en l'espèce, qui ne portait que sur la constitutionnalité d'une loi, ne concernait pas une contestation sur un droit ou obligation de caractère civil.

Le Gouvernement estime en outre que la procédure litigieuse n'était pas déterminante pour un droit de caractère civil. Même dans l'hypothèse où la Cour constitutionnelle fédérale aurait déclaré la loi litigieuse inconstitutionnelle, ce constat n'aurait pas suffi pour engager la responsabilité civile de l'État. En effet, un certain nombre de conditions doivent être remplies, dont notamment l'existence d'une obligation de fonction

(*Amtspflicht*) de l'agent de l'État qui est l'auteur de l'acte contesté envers une tierce personne, avant que la question de la constitutionnalité de l'acte en question ne puisse se poser.

Le Gouvernement fait enfin état du rôle particulier que joue la Cour constitutionnelle fédérale dans le système judiciaire et constitutionnel allemand, notamment lorsque le recours constitutionnel de l'intéressé est dirigé directement contre une loi sans qu'il y ait eu une procédure devant les juridictions compétente en la matière au préalable.

29. Dans sa réplique, la requérante renvoie pour l'essentiel à ses observations initiales soumises à l'appui de la requête. Elle expose que si l'article 6, d'après la jurisprudence de la Cour, était applicable lorsque la Cour constitutionnelle fédérale est saisie d'un recours constitutionnel contre des décisions judiciaires ou d'un renvoi préjudiciel, il le serait également lorsqu'un recours constitutionnel est dirigé directement contre une loi. Elle soutient que la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale portait sur son droit à la propriété sur sa société de contrôle de tarifs et sur son droit au métier de tarificateur qu'elle a exercé pendant 30 ans et que la loi litigieuse a abrogé. Son recours constitutionnel avait pour but de lui permettre de continuer à travailler comme tarificateur. Elle renvoie aux arrêts *Bentham c. Pays-Bas* (du 23 octobre 1985, série A n° 97), *Pudas c. Suède* (du 27 octobre 1987, série A n° 125-A) et *Tre Traktörer AB c. Suède* (du 7 juillet 1989, série A n° 159). Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'une procédure portant sur la responsabilité civile de l'Etat, la Cour a considéré que l'article 6 était applicable (*Baraona et Neves e Silva c. Portugal*, arrêts des 8 juillet 1987 et 27 avril 1989, série A n°s 122 et 153-A respectivement, et *H. c France*, arrêt du 24 octobre 1989, série A n° 162-A). En l'espèce, son recours constitutionnel mettait en cause le comportement des députés du *Bundestag* qui avaient adopté une loi illégale. Elle cite à cet effet un certain nombre d'auteurs qui, opposés à la jurisprudence constante de la Cour de justice fédérale, considèrent qu'une action en responsabilité civile contre l'Etat devrait être possible même si elle vise le législateur.

2. Appréciation de la Cour

30. La Cour rappelle que l'article 6 vaut pour les contestations sur un droit que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. Il doit s'agir d'une contestation réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même du droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question, l'article 6 § 1 ne se contentant pas, pour entrer en jeu, d'un lien ténu ni de répercussions lointaines. Enfin, le droit doit revêtir un caractère civil (voir, par exemple, les arrêts *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* du 23 juin 1981, série A n° 43, p. 21, § 47, *Z. et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 29392/95, CEDH 2001-V, § 87, et dernièrement *Gutfreund c. France*, n° 45681/99, CEDH 2003-..., § 38).

31. La Cour rappelle aussi que, d'après sa jurisprudence constante, une procédure peut relever de l'article 6 même si elle se déroule devant une juridiction constitutionnelle (voir *Kraska c. Suisse*, arrêt du 19 avril 1993, série A n° 254-B, p. 48, § 26, *Pauger c. Autriche*, arrêt du 28 mai 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-III, p. 894, § 46, *Pierre-Bloch c. France*, arrêt du 21 octobre 1997, *Recueil* 1997-VI, p. 2222, § 48, *Krcmar et autres c. République tchèque*, n° 35376/97, 3 mars 2000, § 36, *Klein c. Allemagne*, n° 33379/96, 27 juillet 2000, § 26, *Jankovic c. Croatie* (déc.), n° 43440/98, 12 octobre 2000, *Trickovic c. Slovénie*, n° 39914/98, 12 juin 2001, §§ 36-41, et *Diaz Aparicio c. Espagne*, n° 49468/99, 11 octobre 2001).

32. A cet égard, peu importe que la procédure devant la juridiction constitutionnelle s'inscrive dans le cadre d'un renvoi préjudiciel (*Ruiz-Mateos c. Espagne*, arrêt du 23 juin 1993, série A n° 262, pp. 19-20, §§ 35-38, *Pammel et Probstmeier c. Allemagne*, arrêts du 1^{er} juillet 1997, *Recueil* 1997-IV, pp. 1109-1110 et 1135-1136, §§ 53-58 et 48-53 respectivement) ou dans celui d'un recours constitutionnel dirigé contre des décisions judiciaires (*Becker c. Allemagne*, n° 45448/99, 26 septembre 2002, *Soto Sanchez c. Espagne*, n° 66990/01, 25 novembre 2003).

33. Il en va, en principe, de même lorsque la juridiction constitutionnelle est saisie d'un recours dirigé directement contre une loi si la législation interne prévoit un tel recours (*Hesse-Anger et Anger c. Allemagne* (déc.), n° 45835/99, 17 mai 2001, *sub* 3., et, *mutatis mutandis*, *Wendenburg et autres c. Allemagne* (déc.), n° 71630/01, 6 février 2003, *sub* 3. ; voir aussi l'arrêt *Süssmann c. Allemagne* du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, p. 1171, § 40).

a) Droit reconnu

34. La Cour note que la responsabilité civile de l'État ne peut être engagée lorsqu'il s'agit d'une loi émanant du législateur. Cela ressort clairement de la jurisprudence constante de la Cour fédérale de justice (paragraphe 27 ci-dessus). La présente affaire se distingue dès lors de l'arrêt *Baraona* précité où la Cour a relevé que « le requérant pouvait se prétendre titulaire d'un droit reconnu par la loi portugaise telle qu'il croyait pouvoir interpréter », étant donné que « le tribunal administratif de Lisbonne avait rendu (...) une décision préparatoire déclarant l'affaire recevable sans que le ministère public ait interjeté appel » (p. 17, § 41).

35. Cependant, la requérante se plaignait de la cessation de son activité professionnelle provoquée par la loi litigieuse et invoquait à cet égard les articles 12 et 14 de la Loi fondamentale garantissant respectivement le droit d'exercer librement son métier et le respect de la propriété. La contestation portait donc sur l'existence même des droits que l'on pouvait dire, d'une manière défendable, reconnus dans la législation interne (arrêt *Kraska* précité, p. 48, § 24). La Cour rappelle que le droit interne sur lequel porte la contestation au sens de l'article 6 § 1 de la Convention ne doit pas

nécessairement être protégé par la Convention (arrêts *Éditions Périscope c. France* du 26 mars 1992, série A n° 234-B, p. 64, § 35, et *H. c. Belgique* du 30 novembre 1987, série A n° 127-B, p. 31, § 40).

36. Le fait que la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale s'analysait en un contentieux de caractère objectif portant sur le contrôle d'une loi ne saurait en principe rien changer à ce constat (*Procola c. Luxembourg*, arrêt du 31 août 1995, série A n° 326, p. 14, §§ 36-37), d'autant que la requérante dans le cas d'espèce avait allégué que la loi litigieuse portait atteinte à ses droits fondamentaux garantis par la Loi fondamentale (voir, *a contrario*, *Giesinger c. Autriche*, n° 13062/87, décision de la Commission du 29 mai 1991, Décisions et Rapports (DR) 70, 152). La Cour relève de surcroît que la Cour constitutionnelle fédérale a estimé nécessaire de communiquer le recours au Gouvernement et au Groupe de travail des sociétés de contrôle de tarifs, avant d'examiner, dans une décision de douze pages, son bien-fondé. En outre, la Cour constitutionnelle fédérale, dans sa décision du 14 juin 1994 de ne pas ordonner la suspension provisoire de l'application de la loi sur la suppression des tarifs, a considéré que le recours sur le fond n'était ni manifestement irrecevable ni manifestement mal fondé et qu'il soulevait des questions sérieuses concernant le champ d'application et l'étendue de la liberté professionnelle, s'agissant de mesures étatiques qui ne s'analysaient pas en une ingérence « classique » dans ce droit. Par ailleurs, conformément à l'article 93 § 1 n° 4 a) de la Loi fondamentale (paragraphe 24 ci-dessus), un recours constitutionnel ne peut être introduit que si l'intéressé estime avoir été lésé par la puissance publique dans l'un de ses droits fondamentaux.

37. En conclusion, on peut difficilement prétendre que la procédure ne concernait pas un droit reconnu par le droit interne ou son étendue ou ses modalités d'exercice. Partant, la Cour considère que la procédure portait sur un droit en droit interne.

b) Contestation réelle et sérieuse directement déterminante pour le droit en question

38. Le Gouvernement soutient que même dans l'hypothèse d'une décision de la Cour constitutionnelle fédérale déclarant la loi litigieuse inconstitutionnelle, la requérante n'aurait pas pu engager la responsabilité civile de l'État. La procédure n'était donc pas déterminante pour le droit que la requérante réclamait, à savoir celui d'obtenir des dommages-intérêts.

39. La Cour note que, d'après la jurisprudence de la Cour de justice fédérale, confirmée par la Cour constitutionnelle fédérale, la responsabilité civile de l'État ne peut être engagée même dans le cas où la loi qui était à l'origine de la violation alléguée était inconstitutionnelle (paragraphe 27 ci-dessus). En cela, la présente affaire diffère de celle de l'arrêt *Procola* précité (p. 15, § 39) où l'annulation des arrêtés controversés aurait permis à la requérante de s'adresser aux juridictions civiles pour récupérer les sommes réclamées.

40. Elle note aussi que la Cour constitutionnelle est habilitée à connaître de la conformité d'une loi avec la Loi fondamentale, soit sur demande d'une juridiction interne à titre préjudiciel, soit à la suite de l'introduction, par un individu, d'un recours constitutionnel dirigé directement contre la loi dans un délai d'un an à partir de sa promulgation. La question se pose de savoir quelles conséquences aurait pu avoir l'annulation de la loi litigieuse par la Cour constitutionnelle fédérale. La Cour relève que la Cour constitutionnelle fédérale, lorsqu'elle conclut à l'inconstitutionnalité d'une loi, se borne d'habitude à obliger le législateur à modifier la ou les dispositions litigieuses, éventuellement dans un délai imparti. Elle est aussi habilitée, en vertu de l'article 32 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale (paragraphe 24 ci-dessus), à ordonner des mesures provisoires pouvant non seulement suspendre l'application d'une disposition mais aussi posséder la force d'une loi provisoire jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation.

41. La Cour estime que l'évaluation des conséquences d'une décision « favorable » à la requérante relèverait du champ de la spéculation. Il semble certes improbable que la Cour constitutionnelle, au bout de quelques années, aurait simplement annulé la loi litigieuse et ordonné la réintroduction du système des tarifs, d'autant que l'abolition des tarifs s'inscrivait dans le cadre de l'établissement du marché intérieur de la Communauté économique européenne.

42. La Cour considère toutefois que le Gouvernement n'a pas démontré qu'une décision déclarant la loi litigieuse inconstitutionnelle n'aurait eu aucune conséquence sur la situation professionnelle de la requérante. Dans son recours constitutionnel, la requérante a fait état de l'absence d'une période transitoire qui lui aurait permis de mieux s'adapter aux changements, et elle a invoqué le principe de protection de la confiance. On ne saurait guère prétendre que la Cour constitutionnelle fédérale, si elle avait rendu une décision accueillant le recours de la requérante, et ce dans un délai raisonnable, n'aurait eu à sa disposition aucun moyen d'améliorer la situation de celle-ci. Il ne semble en effet pas exclu d'emblée qu'elle aurait pu ordonner au législateur d'insérer dans la loi litigieuse une disposition prévoyant une indemnisation dans certains cas ou de prévoir une période de transition. En outre, la Cour constitutionnelle fédérale avait la possibilité d'ordonner des mesures provisoires. Si, dans sa décision du 14 juin 1994, elle a refusé de le faire, il n'en demeure pas moins qu'elle a considéré le recours constitutionnel de la requérante sur le fond ni manifestement irrecevable ni manifestement mal fondé et estimé que celui-ci soulevait des questions sérieuses concernant le champ d'application et la portée de la liberté professionnelle.

43. La Cour considère dès lors que la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale était directement déterminante.

c) Contestation sur un droit de caractère civil

44. La Cour rappelle que pour savoir si une contestation porte sur la détermination d'un droit de caractère civil, seul compte le caractère du droit qui se trouve en cause (*König c. Allemagne*, arrêt du 28 juin 1978, série A n° 27, p. 30, § 90). Elle note en l'espèce que la requérante a invoqué, d'une part, le droit de propriété et, d'autre part, le droit d'exercer librement sa profession, garantis respectivement par les articles 14 et 12 de la Loi fondamentale. Si le droit de propriété revêt en principe un caractère civil, il en va différemment en l'occurrence. En effet, à l'instar de la Cour constitutionnelle fédérale, la Cour a constaté qu'il s'agissait en l'espèce d'espérances de gains futurs qui ne pouvaient être regardées comme un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Voggenreiter c. Allemagne* (déc.), n° 7538/02, 28 novembre 2002). Toutefois, le droit d'exercer librement sa profession et surtout de continuer à l'exercer s'analyse en un droit de caractère civil (voir les arrêts *König* précité, pp. 31-32, §§ 91-95, *Le Compte, Van Leuven et De Meyere* précité, pp. 21-22, §§ 46-48, *H. c. Belgique* précité, pp. 32-34, §§ 44-48, et *Kraska* précité, p. 48, §§ 23-25 ; voir aussi *Ferrazzini c. Italie* [GC], n° 44759/98, CEDH 2001-VII, §§ 25-28). Partant, la procédure litigieuse portait sur un droit de caractère civil.

45. En conclusion, l'article 6 § 1 de la Convention trouve à s'appliquer en l'espèce.

B. Sur l'observation de l'article 6 § 1

46. La période à considérer a commencé le 18 décembre 1993, date à laquelle le recours constitutionnel de la requérante parvint à la Cour constitutionnelle fédérale. Elle s'est achevée le 29 novembre 2000 avec la décision de la Cour constitutionnelle fédérale de ne pas retenir le recours constitutionnel de la requérante.

47. La durée en cause est donc de six ans, onze mois et onze jours.

48. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée de la procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir, parmi beaucoup d'autres, *Pélissier et Sassi c. France* [GC], n° 25444/94, § 67, CEDH 1999-II, et *Hesse-Anger c. Allemagne*, n° 45835/99, 6 février 2003, § 31).

49. Le Gouvernement affirme que l'affaire revêtait une complexité considérable du fait que le recours constitutionnel de la requérante était dirigé directement contre une loi. La Cour constitutionnelle fédérale agissait dès lors comme première et unique instance judiciaire et devait procéder à un examen approfondi des questions soulevées qui nécessitait davantage de temps. Le Gouvernement souligne à cet égard, comme l'a reconnu la Cour dans son arrêt *Süssmann* précité, p. 1171, § 40), le rôle particulier de gardien de la Constitution qu'exerce la Cour constitutionnelle fédérale, rendant particulièrement nécessaire la prise en considération d'autres critères que l'ordre chronologique de l'inscription au registre d'une affaire, tels que la nature du recours et son importance sur le plan politique et sociale. Au demeurant, peu d'Etats européens offrent au justiciable la possibilité de faire contrôler la constitutionnalité d'une loi par la voie d'un recours constitutionnel individuel si l'intéressé peut montrer qu'il est directement et présentement atteint dans ses droits fondamentaux garantis par la Loi fondamentale.

Le Gouvernement soutient en outre que la requérante a demandé l'octroi de mesures provisoires tendant à empêcher que la loi litigieuse sur la suppression des tarifs entre en vigueur, ce qui a retardé l'examen du recours constitutionnel au principal. La durée de la procédure en référé, soit environ six mois, devrait donc être déduite de la durée totale.

50. La requérante n'a pas présenté d'autres observations en réponses à celles du Gouvernement.

51. La Cour note que la Cour constitutionnelle fédérale, dans sa décision de ne pas retenir le recours constitutionnel de la requérante (dont la partie en droit comprenait cinq pages), a estimé notamment qu'il n'y avait ingérence ni dans le droit d'exercer librement sa profession ni dans le droit de propriété. Elle relève aussi que le 24 février 1997, la Cour constitutionnelle fédérale a informé la requérante qu'une date pour le prononcé d'une décision n'était pas encore fixée en raison de la surcharge de travail.

52. Tout en reconnaissant le rôle particulier que joue la Cour constitutionnelle fédérale dans le système judiciaire et constitutionnel allemand, la Cour considère qu'une durée de presque sept ans pour connaître du recours constitutionnel de la requérante a été excessive.

53. Il y a donc eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

54. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

55. La requérante ne chiffre pas sa demande pour le préjudice matériel, mais souligne son droit à des dispositions législatives transitoires et à la protection de la confiance. Elle présente à l'appui les bilans de son entreprise pour les années 1991 à 1993 faisant état d'un gain annuel entre 156 000 et 171 000 DEM et les fiches de paie de son mari. Quant au dommage moral, la requérante souligne que, après avoir travaillé pendant 33 ans comme tarificateur, elle a passé des périodes d'angoisse dues à la suppression de son métier sans aucune période transitoire et aux difficultés de trouver un nouveau travail. Elle fait état d'insomnie et de maux de tête et d'estomac. Quant au montant, elle s'en remet à la sagesse de la Cour.

56. Le Gouvernement rétorque que la présente requête ne porte que sur la durée de la procédure et souligne l'absence de lien de causalité entre la violation et le dommage allégués.

57. La Cour considère que le préjudice matériel allégué par la requérante ne trouve pas sa cause dans la violation constatée : il ne saurait donc être retenu. En revanche, elle estime que la requérante a subi un tort moral certain du fait de la durée de la procédure litigieuse. Compte tenu des circonstances de la cause et statuant en équité comme le veut l'article 41, elle lui octroie 2 000 EUR à ce titre.

B. Frais et dépens

58. La requérante demande 7 669, 38 EUR pour frais d'avocat, 900 EUR pour traductions et 400 EUR pour frais de photocopies.

59. Le Gouvernement conteste le bien-fondé des frais d'avocats. Il fait état de ce que la requérante n'a présenté qu'une attestation de paiement sur le montant indiqué délivré par le Groupe de travail des sociétés de contrôle de tarifs de fret alors qu'elle avait été représentée devant la Cour constitutionnelle fédérale par le cabinet d'avocats Schleifenbaum & Adler.

60. La Cour rappelle qu'elle n'accorde le remboursement des frais et dépens devant la Cour et les juridictions nationales que dans la mesure où ils se rapportent à la violation constatée, ont été réellement et nécessairement encourus, et sont raisonnables quant à leur taux (voir, parmi d'autres, *Becker c. Allemagne*, n° 45448/99, 26 septembre 2002, § 31).

En l'espèce, elle note que l'attestation présentée fait mention de la contribution financière de la requérante pour le recours constitutionnel et la requête devant la Cour. Dans ses observations initiales lors de l'introduction de la requête, le représentant de la requérante, Me Robert Weimar, du cabinet d'avocats Schleifenbaum & Adler, a confirmé, d'une part, qu'avait été convenue la somme de 15 000 DEM plus 16% du montant au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, et, d'autre part, que le Groupe de travail s'était déclaré prêt à prendre en charge les frais d'avocat. La Cour relève que les observations initiales du représentant portent uniquement sur la durée de la procédure litigieuse. Il ressort cependant de l'attestation présentée par la requérante que la somme demandée a servi aussi à la rédaction du recours constitutionnel qui, introduit par le même avocat, ne concernait pas la durée de la procédure. La Cour estime raisonnable de rembourser à la requérante la moitié des frais d'avocat engagés, soit 3 900 EUR.

En ce qui concerne les frais pour photocopies et traductions, la Cour note l'absence d'un quelconque justificatif. Il n'y a dès lors pas lieu d'accueillir la demande à ce propos.

C. Intérêts moratoires

61. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Dit* que l'article 6 de la Convention s'applique en l'espèce ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
3. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention :
 - i. 2 000 EUR (deux mille euros) pour dommage moral,
 - ii. 3 900 EUR (trois mille neuf cents euros) pour frais et dépens,
 - iii. tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur ces montants ;
 - b) qu'à compter de l'expiration de ce délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

4. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 8 janvier 2004 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER
Greffier

Ireneu CABRAL BARRETO
Président