



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

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE JAHN ET AUTRES c. ALLEMAGNE

(Requêtes n^{os} 46720/99, 72203/01 et 72552/01)

ARRÊT

*Cette version a été rectifiée en vertu de l'article 81
du règlement de la Cour le 28 janvier 2004*

STRASBOURG

22 janvier 2004

**CETTE AFFAIRE A ÉTÉ RENVOYÉE DEVANT LA GRANDE
CHAMBRE,
QUI A RENDU SON ARRÊT LE
30 juin 2005**

*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 Jahn et autres 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. KÜRIS,

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 18 septembre et 16 décembre 2003,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouvent trois requêtes (n^{os} 46720/99, 72203/01 et 72552/01) dirigées contre la République fédérale d'Allemagne. Deux ressortissants de cet Etat, M^{me} Heidi Jahn et M. Albert Thurm (« les requérants »), avaient saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 2 septembre 1996 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »). Leur requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n^o 11 à la Convention (article 5 § 2 du Protocole n^o 11). Trois autres ressortissantes allemandes, M^{mes} Erika Rissmann, Ilse Höller et Edith Loth (également « les requérants »), ont saisi la Cour les 19 mars et 23 avril 2001, respectivement, en vertu de l'article 34 de la Convention.

2. Les requérants alléguaient en particulier que l'obligation qui leur a été faite de rétrocéder leurs biens sans indemnité a porté atteinte à leur droit au respect de leurs biens garanti à l'article 1 du Protocole n^o 1. Ils s'estiment aussi victimes d'une discrimination au sens de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n^o 1.

3. Les requêtes ont été attribuées 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.

4. Le 1^{er} novembre 2001, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). Les présentes requêtes ont été attribuées à la troisième section ainsi remaniée (article 52 § 1).

5. Par une décision du 25 avril 2002, la chambre a déclaré recevable la requête n° 46720/99 (Jahn et Thurm). Par une décision du 15 mai 2003, elle a joint les requêtes n°s 72203/01 (Rissmann et Höller) et 72552/01 (Loth) et les a déclarées partiellement recevables.

6. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). Les parties ont par la suite chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre.

7. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 18 septembre 2003 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM. K. STOLTENBERG, <i>Ministerialdirigent</i> ,	<i>agent,</i>
H. WEIS, <i>Ministerialdirigent</i> ,	<i>conseil,</i>
W. MARX, <i>Regierungsdirektor</i> ,	
T. LAUT, magistrat détaché	
au ministère fédéral de la Justice,	<i>conseillers ;</i>

– *pour les requérants*

M ^{es} B. GRÜN, avocate,	
T. PURPS, avocat,	<i>conseils,</i>
V.-U. HAHN, avocat,	<i>conseiller.</i>
(remplaçant M ^e W. LANGE, avocate, à cette audience)	

La Cour a entendu en leurs déclarations M^{es} Grün et Purps, et MM. Stoltenberg et Weis.

8. Le 16 décembre 2003, la chambre a décidé de joindre les requêtes (article 42 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Les deux premiers requérants, M^{me} Heidi Jahn et M. Albert Thurm, sont frère et soeur, nés en 1947, et résident à Sangerhausen. Les troisième et quatrième requérantes, M^{mes} Erika Rissmann et Ilse Höller, sont des soeurs, nées respectivement en 1942 et en 1944, et résident à Erfstadt et à Stotzheim. La cinquième requérante, M^{me} Edith Loth, est née en 1940 et réside à Francfort-sur-Oder.

A. La genèse de l'affaire

10. En septembre 1945, les terrains de plus de 100 ha situés dans la zone d'occupation soviétique en Allemagne furent expropriés dans le cadre de la réforme agraire (*Bodenreform*). Ces terrains devinrent partie d'un fonds agraire (*Bodenfond*), à partir duquel des parcelles de 8 ha en moyenne furent redistribuées à des paysans n'ayant pas ou peu de terres propres.

11. Les requérants sont les héritiers des nouveaux propriétaires (appelés à l'époque les paysans nouveaux - *Neubauern*) de ces terrains visés par la réforme agraire (*Bodenreformgrundstücke*) et situés sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande (RDA). Conformément aux ordonnances sur la réforme agraire (*Bodenreformverordnungen* – paragraphes 43 - 46 ci-dessous), un terrain acquis dans le cadre de la réforme agraire ne pouvait être ni partagé, ni vendu, ni donné à bail, ni saisi, et une partie de la récolte devait être cédée à l'Etat. Dans certains cas d'exception, le partage et le bail étaient cependant possibles avec l'agrément de l'administration locale. Les certificats d'attribution (*Zuteilungsurkunden*) mentionnaient que ces terrains étaient transmissibles par la voie successorale.

12. Les ordonnances visaient à ce que certaines surfaces soient exploitées à des fins agricoles afin d'assurer l'approvisionnement de la population en nourriture.

13. Les ordonnances des 21 juin 1951, 7 août 1975 et 7 janvier 1988 sur le changement de possession (*Besitzwechselverordnungen* – paragraphes 43 - 46 ci-dessous) réglaient les cas de retour des terrains dans le fonds agraire et d'attribution à des tiers, à condition que ces derniers s'engageassent à exploiter les terrains à des fins agricoles.

14. La loi du 6 mars 1990 sur les droits des propriétaires de terrains visés par la réforme agraire (*Gesetz über die Rechte der Eigentümer von Grundstücken aus der Bodenreform*), entrée en vigueur le 16 mars 1990, levait toutes les restrictions de disposition (*Verfügungsbeschränkungen*) des terrains visés par la réforme agraire, transformant leurs détenteurs en propriétaires au vrai sens du terme.

15. Le 3 octobre 1990, la RDA adhéra (*ist...beigetreten*) à la République fédérale d'Allemagne (RFA).

B. La procédure devant les juridictions en RFA

1. En ce qui concerne les deux premiers requérants

16. Les deux premiers requérants avaient hérité d'un terrain situé dans le Land de Saxe-Anhalt en 1976. Depuis le 14 juillet 1992, ils étaient inscrits en tant que propriétaires dans le livre foncier.

17. Le 18 janvier 1994, ils tentèrent de revendre leur terrain.

18. Le 12 juillet 1994, l'office pour l'agriculture et le remembrement rural (*Amt für Landwirtschaft und Flurneuordnung*) du *Land* de Saxe-Anhalt fit opposition à cette vente, entraînant une inscription préalable du fisc dans le livre foncier.

19. Le 15 février 1995, l'office en question saisit le tribunal d'instance de Sangerhausen afin qu'il demande aux requérants de rétrocéder leur bien sans indemnité au *Land* de Saxe-Anhalt.

20. Par un jugement du 2 novembre 1995, le tribunal d'instance de Sangerhausen enjoignit aux requérants de rétrocéder leur bien conformément à l'article 233 §§ 11, alinéa 3, et 12, alinéas 2 et 3, de la loi introductive au code civil (*Einführungsgesetz in das Bürgerliche Gesetzbuch* – EGBGB – paragraphes 51 - 55 ci dessous) parce qu'ils ne disposaient pas d'un droit d'hériter un terrain acquis dans le cadre de la réforme agraire. En effet, aucun d'entre eux n'avait exercé au 15 mars 1990 une activité dans les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière ou de l'industrie alimentaire, ou n'avait exercé une activité dans l'un de ces secteurs au cours des dix dernières années.

21. Les requérants interjetèrent appel de ce jugement.

22. Par un arrêt du 22 mars 1996, le tribunal régional (*Landgericht*) de Halle débouta les requérants, au motif qu'ils n'avaient pas, au moment de la succession, acquis un droit de propriété au sens de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), car un terrain acquis dans le cadre de la réforme agraire était déjà en 1946 soumis à des restrictions importantes en RDA. En effet, l'ordonnance sur la réforme agraire de 1945 et celle sur le changement de possession de 1951 prévoyaient que la vente d'un tel terrain était interdite, et qu'une décision sur le changement de possession appartenait à l'Etat. Or l'ordonnance sur le changement de possession de 1975 n'avait pas modifié cet état de fait.

23. Le 24 avril 1996, les requérants introduisirent un recours constitutionnel, car ils se considéraient comme les héritiers et propriétaires légitimes de ce terrain. D'après eux, les ordonnances de la RDA sur le changement de possession restreignant l'utilisation d'un terrain acquis dans le cadre de la réforme agraire étaient postérieures à l'acquisition du terrain par leur mère et ne s'appliquaient donc pas dans leur cas.

24. Le 17 juin 1996, la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*), statuant en comité de trois membres, décida de ne pas retenir leur recours.

D'après la Cour constitutionnelle, les articles de loi incriminés ne méconnaissaient ni le droit de propriété des requérants, ni le principe de non-rétroactivité de la loi, ni le principe d'égalité, conformément à son arrêt du 4 octobre 1995 sur cette question (paragraphe 56 ci-dessous).

La Cour constitutionnelle ajouta que l'utilisation d'un terrain acquis dans le cadre de la réforme agraire était déjà soumise à des restrictions à l'époque de la RDA, énoncées dans les ordonnances sur le changement de possession

et dans la jurisprudence de la Cour suprême de la RDA. Cette dernière, dans son arrêt du 12 mars 1953, avait déclaré que la transmission aux héritiers d'un tel terrain n'était pas automatique, mais soumise à l'agrément de l'Etat.

2. En ce qui concerne les troisième et quatrième requérantes

25. Les troisième et quatrième requérantes avaient hérité de terrains situés dans le *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale en 1978. Depuis 1996, elles étaient inscrites en tant que propriétaires dans le livre foncier.

26. A compter du 1^{er} janvier 1991, elles avaient donné leurs terrains à bail à la société agricole (*Agrargesellschaft*) Breesen pour une durée de 12 ans, donc jusqu'au 31 décembre 2002.

27. Le 3 juillet 1998, le *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale réclama le transfert (*Auflassung*) des terrains à son nom au motif qu'il était mieux qualifié (*besserberechtigt*) en vertu de l'article 233 § 11, alinéa 3, et § 12, alinéas 2 et 3, de la loi introductive au code civil (paragraphe 51 - 55 ci-dessous).

28. Par un jugement du 29 octobre 1998, le tribunal régional (*Landgericht*) de Neubrandenburg condamna les requérantes à céder leurs biens au *Land* de Mecklembourg-Poméranie, au motif qu'au 15 mars 1990 elles n'étaient ni membres d'une coopérative agricole (*Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft* - LPG) en RDA ni n'avaient déposé une demande visant à devenir membres d'une telle coopérative.

29. Les requérantes interjetèrent appel de ce jugement en indiquant notamment que, depuis l'arrêt de principe la Cour fédérale de justice du 17 décembre 1998 (paragraphe 57 ci-dessous), il était établi que les terrains visés par la réforme agraire étaient transmissibles aux héritiers.

30. Par un arrêt du 17 août 1999, la cour d'appel (*Oberlandesgericht*) de Rostock rejeta l'appel au motif que les dispositions légales litigieuses étaient conformes à la Loi fondamentale. Elle considéra notamment que le législateur allemand avait ainsi cherché à combler les lacunes de la loi de la RDA du 6 mars 1990, qui ne contenait pas de dispositions transitoires pour les cas où les changements de possession n'avaient pas été inscrits dans le livre foncier.

31. Les requérantes saisirent alors la Cour constitutionnelle fédérale d'un recours constitutionnel, en alléguant une atteinte à leurs droits de propriété et de succession ainsi qu'une atteinte aux principes de non-rétroactivité et d'égalité. D'après elles, l'atteinte à leur droit de propriété sans indemnisation ne reposait sur aucune justification constitutionnelle et n'était ni proportionnée ni nécessaire.

De plus, elles n'auraient plus aucune possibilité de remplir les critères nécessaires en devenant membres d'une coopérative agricole de la RDA par exemple.

32. Par une décision du 6 octobre 2000, la Cour constitutionnelle fédérale rejeta le recours des requérantes, au motif qu'il n'y avait pas eu atteinte à leurs droits fondamentaux (pour la motivation détaillée, paragraphe 59 ci-dessous).

3. En ce qui concerne la cinquième requérante

33. La cinquième requérante avait hérité d'un terrain situé dans le *Land* de Brandebourg en 1986.

34. De 1968 à 1979, elle avait été membre d'une coopérative agricole en RDA. Depuis le 1^{er} janvier 1980, elle avait travaillé en tant que femme de ménage au ministère pour la sécurité de l'Etat (*Ministerium für Staatssicherheit*) en RDA. Après la dissolution de ce dernier, elle intégra l'armée nationale du peuple (*nationale Volksarmee*) jusqu'au 31 décembre 1990.

35. Avant la réunification allemande, la ville de Francfort-sur-Oder avait installé le centre de loisirs Helensee sur ce terrain. Après la réunification, la ville avait donné ce centre de loisirs à bail à une société gérant ce centre. De ce fait, la requérante avait perçu une somme de 60 000 DM correspondant aux loyers indûment perçus par la ville.

36. Depuis le 30 novembre 1991, la requérante était inscrite en tant que propriétaire de ce terrain dans le livre foncier. Le 3 septembre 1996, elle conclut un contrat à bail avec la société gérant le parc de loisir moyennant le versement d'un loyer annuel de 12 000 DM.

37. Le 28 juillet 1995, le *Land* de Brandebourg réclama le transfert du terrain à son nom, au motif qu'il était mieux qualifié en vertu de l'article 233 § 11, alinéa 3, et § 12, alinéas 2 et 3, de la loi introductive au code civil (paragraphe 51-55 ci-dessous).

38. Par un jugement du 16 juillet 1997, le tribunal régional de Francfort -sur-Oder condamna la requérante à céder son bien, au motif qu'au 15 mars 1990, elle n'avait pas exercé une activité dans le domaine de l'agriculture, de l'exploitation forestière ou de l'industrie alimentaire. Il la condamna également à verser au *Land* de Brandebourg la somme de 60 000 DM assortie d'un intérêt de 4% l'an à compter du 24 janvier 1997.

39. Par un arrêt du 10 juin 1998, la cour d'appel du *Land* de Brandebourg confirma le jugement, au motif notamment que le simple fait que la requérante avait toujours été formellement membre d'une coopérative agricole, même après qu'elle eut débuté son travail au ministère de la sécurité de l'Etat, ne suffisait pas à considérer qu'elle était qualifiée pour l'attribution du terrain en question. De plus, la cour d'appel considéra que l'article 233 § 11 ne portait atteinte ni au droit de propriété ni au principe de non-rétroactivité même si le « paysan nouveau » avait versé une certaine somme lors de l'attribution de son terrain visé par la réforme agraire, en se référant aux décisions de la Cour constitutionnelle fédérale du 17 juin 1996 et du 4 octobre 1995.

40. Par une décision du 15 juillet 1999, la Cour fédérale de justice (*Bundesgerichtshof*) rejeta le recours en révision de la requérante.

41. Cette dernière saisit alors la Cour constitutionnelle fédérale d'un recours constitutionnel, en invoquant une atteinte à ses droits de propriété et de succession ainsi qu'une atteinte aux principes de non-rétroactivité et d'égalité. D'après elle, l'atteinte à son droit de propriété sans indemnisation ne reposait sur aucune justification constitutionnelle et n'était ni proportionnée ni nécessaire.

42. Par une décision du 25 octobre 2000, la Cour constitutionnelle fédérale rejeta le recours de la requérante au motif qu'il n'y avait pas eu atteinte à ses droits fondamentaux (pour la motivation détaillée, paragraphe 58 ci-dessous)

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Droit et pratique en vigueur à l'époque en RDA

43. Les ordonnances sur la réforme agraire, qui constituaient la base légale de la réforme agraire entreprise dans la zone d'occupation soviétique en Allemagne entre 1945 et 1949, prévoyaient qu'un terrain acquis dans le cadre de la réforme agraire ne pouvait être ni partagé, ni vendu, ni donné à bail, ni saisi, et qu'une partie de la récolte devait être cédée à l'Etat. Dans certains cas d'exception, le partage et la location étaient cependant possibles avec l'agrément de l'administration locale. Les certificats d'attribution (*Zuteilungsurkunden*) mentionnaient que ces terrains étaient transmissibles par la voie successorale.

44. Ces ordonnances visaient à ce que certaines surfaces soient exploitées à des fins agricoles afin d'assurer l'approvisionnement de la population en nourriture.

45. Les ordonnances des 21 juin 1951, 7 août 1975 et 7 janvier 1988 sur le changement de possession réglaient les cas de retour des terrains dans le fonds agraire ou d'autorisations d'attribution à des tiers, à condition que ces derniers s'engageassent à exploiter les terrains à des fins agricoles.

46. Cependant, très souvent, en pratique, ces transferts n'étaient pas inscrits au livre foncier, entraînant une disparité entre les personnes exploitant effectivement les terrains à des fins agricoles et celles inscrites en tant que propriétaires dans le livre foncier.

47. La loi du 6 mars 1990 sur les droits des propriétaires de terrains issus de la réforme agraire (*Gesetz über die Rechte der Eigentümer von Grundstücken aus der Bodenreform*), entrée en vigueur le 16 mars 1990, aussi appelée loi Modrow (du nom du président du Conseil d'Etat (*Staatsrat*)), levait toutes les restrictions de disposition des terrains visés par

la réforme agraire, transformant leurs détenteurs en propriétaires au vrai sens du terme.

Cette loi était ainsi libellée :

§ 1

« Pour le droit à la possession (*Besitz*), l'utilisation (*Nutzung*) et la disposition (*Verfügung*) de terrains issus de la réforme agraire, ce sont les prescriptions (*Bestimmungen*) du code civil du 19 juin 1975 de la République démocratique allemande (...) qui trouvent à s'appliquer. Les restrictions de disposition contraires contenues dans [d'autres] prescriptions juridiques (*Rechtsbestimmungen*) sont levées.

§ 2

(1) Pour les opérations portant sur les terrains désignés au § 1, c'est l'ordonnance du 15 décembre 1977 relative aux opérations portant sur des terrains (*Grundstücksverkehrsordnung*) (...), dans la version de l'ordonnance du 14 décembre 1988 sur l'adaptation des prescriptions sur les voies de recours des citoyens et sur la fixation de la compétence juridictionnelle pour l'examen de décisions administratives (*Verordnung zur Anpassung von Regelungen über Rechtsmittel der Bürger und zur Festlegung der gerichtlichen Zuständigkeit für die Nachprüfung von Verwaltungsentscheidungen*), qui trouve à s'appliquer.

(2) En ce qui concerne la protection de l'utilisation des terrains à vocation agricole et forestière (*Nutzung des land- und forstwirtschaftlichen Bodens*), c'est l'ordonnance du 26 février 1981 (...) sur l'utilisation des terrains (*Bodennutzungsverordnung*) qui trouve à s'appliquer.

§ 3

(1) Cette loi entre en vigueur le jour de sa publication.

(2) Sont en même temps abrogées :

- l'ordonnance du 7 août 1975 sur la mise en oeuvre des changements de possession pour les terrains visés par la réforme agraire (*Verordnung über die Durchführung des Besitzwechsels bei Bodenreformgrundstücken*) (...),

- la deuxième ordonnance du 7 janvier 1988 sur la mise en oeuvre des changements de possession pour les terrains visés par la réforme agraire. »

B. Les traités et déclarations relatifs à l'unité allemande

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

48. 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.

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

49. 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.

50. 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.

C. Le droit et la pratique en vigueur en RFA

1. L'article 233 §§ 11 à 16 de la loi introductive au code civil

51. Le 14 juillet 1992, le législateur de la RFA adopta la deuxième loi sur la modification du droit patrimonial (*Vermögensrechtsänderungsgesetz*) relative à la liquidation (*Abwicklung*) de la réforme agraire dans les *Länder* situés sur l'ancien territoire de la RDA. Elle entra en vigueur le 22 juillet 1992.

52. En adoptant cette nouvelle loi, le législateur inséra les paragraphes 11 à 16 dans l'article 233 de la loi introductive au code civil, en se basant sur les principes énoncés à l'époque par les ordonnances sur la réforme agraire et les ordonnances relatives aux changements de possession.

53. L'article 233 § 11, alinéa 2, de la loi introductive au code civil dispose qu'un terrain acquis dans le cadre de la réforme agraire est en principe attribué aux héritiers du propriétaire inscrit, à moins qu'il n'existe des personnes ou institutions qui disposent d'une « meilleure qualification » (*bessere Berechtigung*) pour cette attribution conformément au paragraphe 12 de cet article.

Ces personnes ou institutions mieux qualifiées peuvent exiger l'attribution du terrain sans indemnisation.

54. L'article 233 § 12 opère une distinction, quant aux personnes ou institutions mieux qualifiées que les héritiers de ces terrains, selon que le propriétaire inscrit dans le livre foncier était décédé lors de l'entrée en vigueur de la loi de la RDA du 6 mars 1990 sur les droits des propriétaires, ou qu'il était encore en vie.

Ainsi, si le propriétaire inscrit dans le livre foncier était encore vivant au 15 mars 1990, les personnes mieux qualifiées sont celles à qui les terrains avaient été remis formellement conformément à l'ordonnance sur la réforme agraire ou les ordonnances sur le changement de possession, même en l'absence d'inscription correspondante dans le livre foncier.

En revanche, si le propriétaire inscrit dans le livre foncier est décédé avant le 15 mars 1990, le fisc du *Land* sur lequel se situe le terrain en question est également mieux qualifié et peut en exiger l'attribution.

55. L'article 233 § 12, alinéa 3, de cette loi prévoit que ne peut hériter d'un terrain acquis dans le cadre de la réforme agraire que la personne qui au 15 mars 1990 exerçait une activité dans les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière ou de l'industrie alimentaire sur le territoire de la RDA ou qui avait exercé une activité dans l'un de ces secteurs au cours des dix dernières années. Si ce n'est pas le cas, le terrain en question revient au fisc du *Land* où il se situe. La jurisprudence a par la suite étendu cette obligation à la nécessité d'avoir aussi été membre d'une coopérative agricole (LPG) en RDA (Recueil des décisions et arrêts de la Cour fédérale de justice en matière civile, vol. 136, p. 283).

2. La jurisprudence de la Cour fédérale de justice et de la Cour constitutionnelle fédérale

56. Dans un arrêt du 4 octobre 1995, la Cour constitutionnelle fédérale a estimé que ces dispositions étaient conformes à la Loi fondamentale, car déjà à l'époque de la RDA, la transmission aux héritiers d'un terrain acquis par le biais de la réforme agraire ne se déroulait pas selon les principes généraux du droit civil, mais obéissait dès le début à des règles particulières.

57. Dans un arrêt du 17 décembre 1998 (*Rechtspfleger* 1999, pp. 222 et s.), la Cour fédérale de justice indiqua que lors du décès d'une personne ayant acquis un terrain par le biais de la réforme agraire, ses héritiers devenaient propriétaires de ce terrain. Elle ajouta cependant que l'article 233 §§ 11 à 16 de la loi introductive au code civil était conforme à la Loi fondamentale. En effet, le législateur avait ainsi cherché à combler les lacunes de la loi de la RDA du 6 mars 1990, qui n'avait pas tenu compte du fait que très souvent les autorités de la RDA n'avaient pas appliqué leur propre réglementation, ce qui avait pour conséquence que des personnes étaient toujours inscrites en tant que propriétaires dans le livre foncier par pur hasard ou par oubli.

58. De même, dans deux décisions de principe des 6 et 25 octobre 2000 (1 BvR 1637/99 et 1 BvR 2062/99), la Cour constitutionnelle fédérale

considéra que l'article 233 §§ 11 à 16 de la loi introductive au code civil était conforme à la Loi fondamentale, même si l'on partait du principe que les terrains visés par la réforme agraire étaient transmissibles aux héritiers.

59. L'extrait pertinent de la décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 6 octobre 2000 est ainsi rédigé :

« 1. Les décisions attaquées ne sont contraires ni à l'article 14 de la Loi fondamentale ni aux principes gouvernant la protection contre les lois rétroactives, laquelle a pris dans ladite norme une portée autonome (...).

a) La réglementation résultant de l'article 233 § 11, alinéa 3, première phrase, combiné avec l'article 233 § 12, alinéa 2, n° 2, lettre c, et alinéa 3 de la loi introductive au code civil qui a été appliquée par les juridictions civiles est compatible avec la garantie de la propriété consacrée par l'article 14 de la Loi fondamentale.

aa) D'après la constatation non critiquée et non manifestement inconstitutionnelle de la cour d'appel, la propriété des terrains visés par la réforme agraire dans la zone d'occupation soviétique et dans la République démocratique allemande était transmissible par voie héréditaire. C'est ainsi que les requérantes sont devenues, en application du droit successoral, propriétaires des terrains litigieux. Si leurs droits de propriété ont dans un premier temps été soumis aux restrictions résultant de l'article VI, n° 1, de l'ordonnance n° 19 du 5 septembre 1945 sur la réforme agraire dans le Land de Mecklemburg-Poméranie occidentale (...) et des différentes ordonnances sur les changements de possession (*Besitzwechselverordnungen*), ces restrictions ont par la suite été supprimées avec l'entrée en vigueur de la loi du 6 mars 1990. Aussi peut-on, comme l'a fait la cour d'appel, partir du principe qu'à compter de ce moment les titres de propriété résultant de la réforme agraire correspondaient à des titres de pleine propriété et relevaient en tant que tels du champ d'application de la Loi fondamentale, y compris dans les cas où ils avaient fait l'objet d'une transmission héréditaire (*Alterbfälle*), c'est-à-dire dans les cas où le propriétaire originellement inscrit dans le Livre foncier était décédé avant le 16 mars 1990.

bb) L'article 233 § 11, alinéa 3, première phrase, combiné avec l'article 233 § 12, alinéa 2, n° 2, lettre c, et alinéa 3 de la loi introductive au code civil a pour effet de faire perdre leur propriété aux personnes qui étaient jusque-là propriétaires de terrains visés par la réforme agraire. Cela ne signifie toutefois pas qu'il y ait expropriation au sens de l'article 14 § 3 de la Loi fondamentale. L'expropriation se définit comme une atteinte portée par l'Etat à la propriété de l'individu. Elle tend à priver entièrement ou partiellement des individus de positions juridiques concrètes subjectives garanties par l'article 14, § 1, première phrase de la Loi fondamentale, afin de permettre l'accomplissement de missions publiques déterminées (...). L'article 233 §§ 11 à 16 de la loi introductive au code civil vise quant à elle à corriger après coup l'abrogation sans régime transitoire (*ersatzlose Aufhebung*) des prescriptions régissant les changements de propriétaire (*Besitzwechselvorschriften*) opérée par la loi du 6 mai 1990 et à créer des situations claires en ce qui concerne la propriété des terrains visés par la réforme agraire (...). La réglementation ici indirectement attaquée de l'article 233, § 11, alinéa 3, première phrase combiné avec l'article 233 § 12 alinéa 2, n° 2, lettre c, et alinéa 3 de la loi introductive au code civil participe de cette idée normative (*ist Teil dieses Regelungskonzepts*) et constitue donc une réglementation fixant le contenu et les limites de la propriété (de terrains), au sens de l'article 14 § 1, deuxième phrase de la Loi fondamentale.

cc) Pour accomplir la mission qui lui est impartie par cette disposition, le législateur doit tenir compte aussi bien de la situation juridique du propriétaire que de l'impératif d'un régime de la propriété socialement équitable qui découle de l'article 14 § 2 de la Loi fondamentale. Aussi doit-il ménager une juste pondération (*gerechter Ausgleich*) et un rapport équilibré (*ausgewogenes Verhältnis*) entre les intérêts dignes de protection des personnes concernées. Favoriser ou défavoriser les uns ou les autres de manière unilatérale ne serait pas conforme aux fondements constitutionnels d'un régime socialement équitable de la propriété privée (...).

Le législateur peut, dans le cadre de sa compétence normative découlant de l'article 14 § 1, deuxième phrase de la Loi fondamentale, également supprimer, sous certaines conditions, des situations juridiques existantes protégées par la garantie de la propriété lorsqu'il se livre à une réforme générale d'un domaine juridique (...). De surcroît, des modifications fondamentales de la situation économique et sociale peuvent élargir sa marge de manœuvre normative et créatrice. Il peut également tenir compte, lorsqu'il adopte des dispositions sur la base de l'article 14 § 1, deuxième phrase de la Loi fondamentale, des difficultés entraînées par la transition de l'ordre juridique socialiste et du régime de la propriété qu'il prévoyait, y compris les situations juridiques acquises par la suite, vers le système juridique de la République fédérale d'Allemagne, comme il peut aussi avoir égard au fait que pareille transition ne peut s'opérer du jour au lendemain. Cela a des conséquences lorsqu'il s'agit d'évaluer une œuvre normative déterminée. On ne saurait apprécier des dispositions individuelles imposant une charge ni de façon isolée en les sortant de leur contexte normatif, ni sans tenir compte du fait que l'on ne peut mettre en place que par étapes la situation juridique recherchée (...).

dd) Jugée à l'aune de ces critères, la réglementation résultant de l'article 233 § 11, alinéa 3, première phrase, combiné avec l'article 233 § 12, alinéa 2, n° 2, lettre c, et alinéa 3 de la loi introductive au code civil est compatible avec l'article 14 § 1 de la Loi fondamentale.

aaa) Les dispositions attaquées visent un but légitime.

D'après la conception juridique de la Cour fédérale de justice, que la cour d'appel a faite sienne dans la procédure initiale, l'article 233 § 11, alinéa 3, première phrase, combiné avec l'article 233 § 12, alinéa 2, n° 2, lettre c, et alinéa 3 de la loi introductive au code civil comble une lacune législative cachée que comportait la loi du 6 mars 1990 en ce qui concerne les cas de transmission successorale des titres de propriété issus de la réforme agraire, qui sont au cœur de la présente espèce. En principe, ce constat lie la Cour constitutionnelle fédérale. Comme l'établissement et l'appréciation des faits pertinents pour la décision, l'interprétation et l'application du droit d'un autre Etat relèvent de la compétence des tribunaux ordinaires. Aussi la Cour constitutionnelle fédérale ne peut-elle intervenir de manière correctrice à cet égard que dans des circonstances particulières. Les conditions pour une telle intervention ne seraient réunies en l'espèce que si l'appréciation du droit de la République démocratique allemande relativement à une lacune normative cachée dans la loi du 6 mars 1990, qui fonde l'arrêt attaqué de la cour d'appel, violait l'article 3 § 1 de la Loi fondamentale (...) en tant qu'il interdit l'arbitraire (...). Tel n'est toutefois pas le cas.

A la lumière des textes de loi pertinents, la Cour fédérale de justice a établi que la délibération ayant eu lieu au sein de la Chambre du peuple (*Volkskammer*) le 6 mars 1990 visait à adapter le régime juridique de l'agriculture de la République démocratique allemande à la transformation de celle-ci en une agriculture sociale

ournée vers l'économie de marché. Elle a constaté qu'à cet égard la priorité avait été donnée à la modification de la loi sur les coopératives agricoles. Parallèlement, toutefois, les restrictions de disposition frappant les terrains issus de la réforme agraire devaient également être levées et le droit successoral garanti pour l'avenir. Dans ce contexte, la Chambre du peuple n'aurait pas vu que l'abrogation jugée nécessaire à cette fin des ordonnances sur les changements de possession sans régime transitoire pour les transferts et retours non réalisés étendait également ses effets aux cas de transmission par la voie successorale des titres de propriété issus de la réforme agraire. Or, pour la Cour fédérale de justice, le fait d'attribuer purement et simplement la propriété de terrains exploités à des fins agricoles aux héritiers des bénéficiaires décédés même lorsque les héritiers en question n'habitaient pas en République démocratique allemande ou ne travaillaient pas dans l'agriculture (...) n'a pas contribué à assurer la transformation de l'agriculture d'Etat en une agriculture de marché.

Cette motivation est compréhensible (*nachvollziehbar*) et n'offre aucun soutien à la supposition selon laquelle l'appréciation de la Cour fédérale de justice, et donc également celle livrée par la cour d'appel en l'espèce, reposerait sur des considérations étrangères aux faits de la cause et violerait ainsi l'interdiction de l'arbitraire consacrée par la Loi fondamentale. La Cour constitutionnelle fédérale n'a pas à trancher le point de savoir si les travaux préparatoires de la loi du 6 mars 1990 et l'évolution juridique que le territoire ayant par la suite adhéré à la République fédérale a connue jusqu'à la réunification justifient plutôt la conclusion que le législateur a délibérément voulu abroger sans aucun régime transitoire, y compris pour les cas de transmission par voie héréditaire de terrains issus de la réforme agraire, les restrictions de disposition qui frappaient la propriété des biens provenant de la réforme agraire et les ordonnances sur les changements de possession.

bbb) La manière dont la lacune normative décelée par la Cour fédérale de justice a été comblée par le texte attaqué n'est pas davantage critiquable sur le plan de la conformité à la Loi fondamentale. Elle conduit, avec en arrière-plan les anciennes ordonnances de la République démocratique allemande sur les changements de possession, à un régime de la propriété conforme à la réalité des situations factuelles et approprié, qui est par ailleurs acceptable pour les intéressés et crée des situations claires pour l'avenir.

1. D'après l'article 4 § 1 de l'ordonnance sur les changements de propriétaire du 7 août 1975, dans sa version de l'ordonnance du 7 janvier 1988, le Conseil de district devait transférer, à la demande de l'héritier d'un propriétaire d'un terrain visé par la réforme agraire, les droits et obligations d'exploitation du terrain à cet héritier ou au membre de sa famille désigné par lui, étant entendu que l'héritier ou le membre de sa famille concerné devait exploiter le terrain à des fins agricoles comme membre d'une coopérative ou comme ouvrier. Lorsqu'il y avait plusieurs héritiers, ceux-ci devaient faire savoir au Conseil de district en temps utile lequel d'entre eux ou quel autre membre de leur famille devait, selon eux, se voir transférer les droits et obligations d'exploitation du terrain. Si les conditions pour un transfert n'étaient pas remplies, le terrain devait retourner au Fonds agricole de l'Etat (*staatlicher Bodenfonds*), conformément à l'article 4 § 5 de l'ordonnance.

2. En adoptant la réglementation résultant de l'article 233 § 11, alinéa 3, première phrase, combiné avec l'article 233 § 12 de la loi introductive au code civil, le législateur de l'Allemagne réunifiée n'a fait que transposer de manière globale lesdits principes juridiques. Les intéressés sont ainsi placés dans la situation qui aurait été la leur si les ordonnances sur les changements de possession avaient été correctement

appliquées et mises en œuvre par les autorités de la République démocratique allemande avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 mars 1990 ou si, avant la réunification, le législateur de la République démocratique allemande avait adopté un régime transitoire correspondant aux règles qui régissaient auparavant les changements de possession. La réglementation incriminée, ainsi que la cour d'appel en a du reste jugé à juste titre, n'a pas détruit une confiance digne de protection (*schutzwürdiges Vertrauen*) des héritiers des propriétaires de terrains visés par la réforme agraire.

Une confiance dans le maintien de dispositions juridiques de la République démocratique allemande ne pouvait s'établir de manière générale à l'époque du changement de régime (*Wende*), compte tenu de la perspective d'une possible réunification des deux Etats allemands : pareille confiance ne pouvait exister que là où le justiciable avait des raisons particulières d'escompter qu'à titre exceptionnel le droit de la République démocratique allemande demeurerait en vigueur (...). La confiance dans la reconnaissance de principe des titres de propriété acquis avant l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale sur le territoire ayant adhéré à la République fédérale ne saurait donc bénéficier d'une protection aussi étendue que la confiance dans le maintien de droits acquis sous l'empire de la Loi fondamentale. En tout cas, seule peut entrer en ligne de compte pour la protection de cette confiance la situation factuelle et juridique que le législateur fédéral allemand a trouvée lorsque la République démocratique allemande a cessé d'exister en tant qu'Etat et qui, avec la réunification, a en quelque sorte été transposée comme composante normative dans le champ d'application de la Loi fondamentale (...).

En conséquence, les héritiers des propriétaires de terrains visés par la réforme agraire ne pouvaient plus avoir une confiance digne de protection dans la possibilité pour eux de conserver leur propriété reposant sur l'absence de mise en application des ordonnances sur les changements de possession adoptées du temps de la République démocratique allemande. On ne saurait non plus voir dans la transition, réalisée tant sur le plan du droit ordinaire que sur le plan du droit constitutionnel, de la République démocratique allemande vers un ordre juridique garantissant la propriété privée un motif particulier d'escompter que, dans les cas de transmission héréditaire de terrains visés par la réforme agraire, les droits de propriété – qualifiés par ladite loi de droits de pleine propriété – sur ces terrains seraient maintenus. Car une fois cette transformation réalisée, seule devait être garantie la propriété privée qui avait été concédée à l'individu de manière consciente et délibérée. Or tel n'a pas été le cas en ce qui concerne la propriété des terrains visés par la réforme agraire dans les cas de transmission héréditaire desdits terrains, puisque la loi du 6 mars 1990 recelait à cet égard, comme l'a constaté la Cour fédérale de justice, une lacune normative cachée. Aussi faut-il partir du principe que le législateur de la République démocratique allemande aurait lui-même adopté des dispositions analogues à celles prévoyant le retour des terrains au Fonds agricole de l'Etat s'il avait eu conscience de la situation factuelle et juridique caractérisant les cas où aucun héritier ne remplissait les conditions lui permettant d'obtenir le transfert à son profit des droits et obligations d'exploitation des terrains.

Dans ces conditions, le législateur de l'Allemagne réunifiée était fondé à suppléer de manière globale les dispositions omises à l'époque. Le fait qu'il n'ait pas comblé cette lacune dès le Traité d'unification ne saurait davantage justifier une confiance digne de protection dans le maintien de la situation juridique créée par la loi du 6 mars 1990. Eu égard à la multiplicité et à la complexité des tâches qu'il y avait lieu d'accomplir dans le cadre de la réunification, les auteurs du Traité d'unification n'étaient pas en

mesure d'édicter d'un trait de plume pour ainsi dire et de manière définitivement satisfaisante toutes les normes nécessaires pour assurer la transition du droit de la République démocratique allemande vers celui de la République fédérale d'Allemagne (...). Aussi chaque justiciable devait-il compter avec la probabilité de voir des situations juridiques initialement transférées telles quelles être modifiées et concrétisées par le législateur de l'Allemagne réunifiée dès que ce dernier aurait discerné la portée des lois édictées par la République démocratique allemande. Ainsi en va-t-il également de la propriété des terrains visés par la réforme agraire, que le législateur de la République démocratique allemande avait transformée en pleine propriété lors de la privatisation de l'agriculture. »

EN DROIT

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

60. Selon les requérants, l'obligation qui leur a été faite de rétrocéder leurs terrains sans indemnité au fisc en vertu de l'article 233 §§ 11, alinéa 3, et 12, alinéas 2 et 3, de la loi introductive au code civil de la RFA a porté atteinte à leur droit au respect de leurs 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. Sur l'existence d'une ingérence dans le droit de propriété

61. La Cour relève que les parties ont des vues divergentes sur la nature de l'ingérence litigieuse, soit la question de savoir si c'est la première ou la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1 qui trouve application en l'espèce.

62. Comme elle l'a précisé à plusieurs reprises, la Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes : « 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 le pouvoir, entre

autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...). Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété ; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première » (voir, entre autres, l'arrêt *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, série A n° 98, pp. 29-30, § 37, lequel reprend en partie les termes de l'analyse que la Cour a développée dans son arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 24, § 61 ; voir aussi les arrêts *Les saints monastères c. Grèce*, 9 décembre 1994, série A n° 301-A, p. 31, § 56, *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 55, CEDH 1999-II, et *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 106, CEDH 2000-I).

63. D'après le Gouvernement, l'obligation pour les requérants de rétrocéder leurs terrains au fisc en vertu de l'article 233 §§ 11, alinéa 3, et 12, alinéas 2 et 3, de la loi introductive au code civil de la RFA ne constitue pas une « privation » de propriété au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Les nouveaux paragraphes insérés dans la loi en question viseraient à combler les lacunes et corriger les injustices de la loi de la RDA du 6 mars 1990 - loi Modrow - et régleraient l'attribution de la propriété (*Eigentumszuordnung*) en tant que telle. En réalité, les requérants n'auraient disposé que d'un titre formel de propriété (*formale Eigentumsposition*), incertain et dépourvu de toute légitimité. L'ingérence litigieuse, « minime » en l'espèce, devrait donc être examinée à la lumière de la première phrase du premier alinéa de l'article 1.

64. Les requérants soutiennent qu'il y a eu en l'espèce « privation » de propriété au sens de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1.

65. La Cour rappelle que pour déterminer s'il y a eu privation de biens il faut non seulement examiner s'il y a eu dépossession ou expropriation formelle, mais encore aller au-delà des apparences et analyser les réalités de la situation litigieuse. La Convention visant à protéger des droits « concrets et effectifs », il importe de rechercher si cette situation équivalait à une expropriation de fait (*Sporrong et Lönnroth* précité, pp. 24-25, § 63, *Brumărescu c. Roumanie* [GC], n° 28342/95, § 76, CEDH 1999-VII, et *Zwierzynski c. Pologne*, n° 34049/96, § 69, CEDH 2001-VI).

66. Dans sa décision du 6 octobre 2000 (paragraphe 59 ci-dessus), la Cour constitutionnelle fédérale a constaté que les terrains visés par la réforme agraire dans la zone d'occupation soviétique et dans la RDA étaient transmissibles par la voie successorale, en se référant à l'arrêt de principe de la Cour fédérale de justice du 17 décembre 1998 sur cette question (paragraphe 57 ci-dessus). Elle a ajouté que la loi Modrow ayant levé toutes les restrictions relatives à ces terrains, les titres de propriété résultant de la réforme agraire avaient été transformés en titres de pleine propriété et relevaient en tant que tels du champ d'application de la Loi fondamentale, y compris dans les cas où ils avaient fait l'objet d'une transmission héréditaire.

67. Il en résulte que les requérants, en tant qu'héritiers des propriétaires de terrains visés par la réforme agraire, étaient devenus des propriétaires au vrai sens du terme après la levée par la loi Modrow - entrée en vigueur le 16 mars 1990 - des restrictions qui avaient pesé sur ces terrains. Ils en avaient donc légalement acquis la pleine propriété par le biais d'une loi adoptée par le parlement de la RDA avant les premières élections libres en 1990. Ce droit de propriété est ensuite devenu, au moyen de la réunification allemande, partie intégrante du droit de la RFA, entrant ainsi dans le champ d'application de la Convention. Le fait que le Gouvernement a par la suite qualifié cette propriété d'illégitime au motif que la RDA n'avait pas appliqué sa propre réglementation, les requérants n'ayant pas eux-mêmes travaillé la terre, ne saurait mettre en doute la légalité de la pleine propriété ainsi acquise.

68. Après la réunification allemande, les requérants avaient tous été inscrits en tant que propriétaires dans le livre foncier et avaient, dans un premier temps, pu librement disposer de leurs biens. Ainsi, les troisième et quatrième requérantes avaient loué leurs terrains en 1991 à une société agricole pour une durée de douze ans, et la cinquième requérante avait perçu des loyers de la ville de Francfort-sur-Oder qui avait loué son terrain à un centre de loisirs.

69. Par la suite, les juridictions de la RFA, en application de l'article 233 §§ 11, alinéa 3, et 12, alinéas 2 et 3, de la loi introductive au code civil, ont enjoint aux requérants de rétrocéder leurs terrains au fisc des *Länder*, au motif qu'ils n'avaient pas au 15 mars 1990 - la veille de l'entrée en vigueur de la loi Modrow - exercé une activité dans le secteur de l'agriculture ou appartenu à une coopérative agricole.

70. Dès lors, la Cour estime que l'ingérence dans le droit des requérants doit s'analyser en une « privation » de propriété au sens de la seconde phrase de l'article 1 du Protocole n° 1. Il lui faut donc rechercher si l'ingérence dénoncée se justifie sous l'angle de cette disposition.

B. Sur la justification de l'ingérence dans le droit de propriété

1. « Prévues par la loi »

71. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect de biens soit légale : la seconde phrase du premier alinéa de cet article n'autorise une privation de propriété que « dans les conditions prévues par la loi » et le second alinéa reconnaît aux Etats le droit de réglementer l'usage des biens en mettant en vigueur des « lois ». De plus, la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est une notion inhérente à l'ensemble des articles de la

Convention (voir *Ex-Roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/94, § 79, CEDH 2000-XII).

72. La Cour relève qu'en l'espèce la mesure litigieuse était fondée sur l'article 233 §§ 11, alinéa 3, et 12, alinéas 2 et 3, de la loi introductive au code civil, dans la version de la deuxième loi de modification du droit patrimonial du 14 juillet 1992. Or cet article comporte des dispositions très claires sur l'ordre d'attribution des terrains visés par la réforme agraire et sur les conditions que doivent remplir les héritiers pour pouvoir garder ces terrains.

73. Dès lors, la Cour estime que cette loi satisfaisait aux critères d'accessibilité, de précision et de prévisibilité exigées par la Convention.

74. Les juridictions allemandes ont par la suite enjoint aux requérants de rétrocéder leurs terrains au fisc en application de ces dispositions, et la Cour constitutionnelle fédérale, dans ses décisions des 6 et 25 octobre 2000, a considéré qu'elles étaient conformes à la Loi fondamentale (paragraphe 58 et 59 ci-dessus).

75. Or la Cour estime que cette interprétation n'était pas arbitraire. Elle rappelle à cet égard qu'il appartient au premier chef aux autorités internes, et singulièrement aux cours et tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne (voir, parmi beaucoup d'autres, *Wittek c. Allemagne*, n° 37290/97, § 49, CEDH 2000-XI, et *Forrer-Niedenthal c. Allemagne*, n° 47316/99, § 39, 20 février 2003).

76. La privation de propriété était donc prévue par la loi, comme le veut l'article 1 du Protocole n° 1.

2. « Pour cause d'utilité publique »

77. La Cour doit maintenant rechercher si cette privation de propriété poursuivait un but légitime, à savoir s'il existait une « cause d'utilité publique » au sens de la seconde règle énoncée par l'article 1 du Protocole n° 1.

78. Le Gouvernement affirme que l'ingérence litigieuse poursuivait un but d'intérêt public, qui était de créer des situations claires en ce qui concerne la propriété des terrains visés par la réforme agraire. A cet effet, le législateur allemand était tenu de corriger les injustices de la loi Modrow qui n'avait pas tenu compte du fait que très souvent les autorités de la RDA n'avaient pas correctement appliqué leur propre réglementation. Cela avait eu pour conséquence que nombre d'agriculteurs exploitant effectivement les terrains n'étaient pas inscrits en tant que propriétaires dans le livre foncier, et qu'à l'inverse, nombre d'héritiers ne travaillant pas eux-mêmes la terre y étaient inscrits.

79. Les requérants soutiennent que l'ingérence litigieuse ne poursuivait pas un but légitime. Ils reprochent au législateur allemand d'avoir voulu réactiver l'ancien droit socialiste en vigueur à l'époque de la RDA, tout en l'aggravant, en empêchant les requérants de prendre des mesures qui leur

auraient permis de conserver leurs biens. En réalité, l'Etat aurait simplement cherché à mettre la main sur ces terrains sans dédommager les héritiers affectés par cette mesure.

80. La Cour estime que, grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est « d'utilité publique ». Dans le mécanisme de protection créé par la Convention, il leur appartient par conséquent de se prononcer les premières sur l'existence d'un problème d'intérêt général justifiant des privations de propriété. Dès lors, elles jouissent ici d'une certaine marge d'appréciation, comme en d'autres domaines auxquels s'étendent les garanties de la Convention.

De plus, la notion d'« utilité publique » est ample par nature. En particulier, la décision d'adopter des lois portant privation de propriété implique d'ordinaire l'examen de questions politiques, économiques et sociales. Estimant normal que le législateur dispose d'une grande latitude pour mener une politique économique et sociale, la Cour respecte la manière dont il conçoit les impératifs de l'« utilité publique », sauf si son jugement se révèle manifestement dépourvu de base raisonnable (*James et autres* précité, p. 32, § 46, et *Ex-Roi de Grèce et autres* précité, § 87). Cela vaut nécessairement, sinon *a fortiori*, pour des changements aussi radicaux que ceux qui sont intervenus lors de la réunification allemande, où il y a eu passage d'un système d'économie socialiste vers un système d'économie de marché.

81. A cet égard, la Cour n'a pas de raisons de douter que la volonté du législateur allemand de liquider les questions de propriété liées à la réforme agraire et de corriger les effets - injustes à ses yeux - de la loi Modrow servait une « cause d'utilité publique ». Une autre question est celle de savoir si ce but d'intérêt public pesait d'un poids suffisant dans le cadre de l'appréciation de la proportionnalité de l'ingérence.

3. Proportionnalité de l'ingérence

82. 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* précité, p. 26, § 69). Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 du Protocole n° 1 tout entier, donc aussi dans la seconde phrase qui doit se lire à la lumière du principe consacré par la première. 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).

Afin de déterminer si la mesure litigieuse respecte le juste équilibre voulu et, notamment, si elle ne fait pas peser sur les requérants une charge

disproportionnée, il y a lieu de prendre en considération les modalités d'indemnisation prévues par la législation interne. A cet égard, la Cour a déjà dit que, sans le versement d'une somme raisonnablement en rapport avec la valeur du bien, une privation de propriété constitue normalement une atteinte excessive, et un manque total d'indemnisation ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 que dans des circonstances exceptionnelles (*Les saints monastères* précité, p. 35, § 71, et *Ex-Roi de Grèce et autres* précité, § 89).

83. En l'espèce, la deuxième loi sur la modification du droit patrimonial du 14 juillet 1992 ne prévoit aucune modalité d'indemnisation pour les requérants. Comme il est déjà établi que l'ingérence litigieuse satisfaisait à la condition de légalité et n'était pas arbitraire, l'absence d'indemnisation ne rend pas *eo ipso* et toujours illégitime la mainmise de l'Etat sur les biens des requérants (voir, *a contrario*, *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50), arrêt du 31 octobre 1995, série A n° 330-B, pp. 59-60, § 36). Dès lors, il reste à rechercher si, dans le cadre d'une privation de propriété licite, les requérants ont eu à supporter une charge disproportionnée et excessive.

84. Le Gouvernement affirme que l'ingérence litigieuse a maintenu un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. En RDA, les requérants, en tant qu'héritiers des propriétaires de terrains visés par la réforme agraire, n'avaient pas acquis un droit de propriété au vrai sens du terme, mais simplement un droit d'utilisation (*Nutzungsrecht*). Or conformément aux ordonnances sur les changements de possession, leurs terrains auraient dû retourner dans le fonds agraire sans indemnisation si les héritiers ne travaillaient pas eux-mêmes la terre. Le fait que très souvent cette réglementation n'avait pas été appliquée ne saurait fonder un droit pour les requérants de pouvoir garder leurs terrains. Même s'ils avaient acquis des titres de propriété formels, ceux-ci étaient donc incertains et dépourvus de toute légitimité. Les requérants ne pouvaient escompter le maintien de leur situation juridique (*Fortbestand ihrer Rechtsposition*), car la loi Modrow visait en réalité à garantir en priorité l'utilisation agricole de ces terrains et à permettre aux agriculteurs, et non à des héritiers qui ne travaillaient pas eux-mêmes la terre, de devenir des propriétaires au vrai sens du terme afin de permettre leur intégration dans l'économie libérale de marché.

85. Les requérants soutiennent que la privation de propriété dont ils ont été victimes était manifestement disproportionnée, puisqu'elle avait été effectuée sans indemnisation au profit du fisc. En 1992, le législateur allemand était parti du principe erroné que les terrains issus de la réforme agraire n'étaient pas transmissibles aux héritiers. De plus, la loi Modrow ne comportait objectivement pas de lacunes et son but avait été de rétablir le droit de propriété pour tous les propriétaires de ces terrains, y compris pour

leurs héritiers. Les requérants produisent les attestations d'anciens hauts fonctionnaires de la RDA à l'appui de leur thèse. Or le législateur allemand aurait dû respecter la volonté du parlement de la RDA à cet égard. Les requérants considèrent qu'ils sont victimes d'une attaque sans précédent contre la propriété privée et indiquent qu'environ 50 000 personnes ayant hérité de terrains visés par la réforme agraire ont déjà été expropriées sans indemnisation au profit du fisc des *Länder*.

86. La Cour estime qu'en l'espèce, il ne lui appartient pas d'analyser la nature du droit de propriété dont disposaient les requérants en RDA en tant qu'héritiers des propriétaires de terrains visés par la réforme agraire. En effet, ces événements s'étaient déroulés avant l'entrée en vigueur de la Convention et dans un Etat qui n'était pas partie à celle-ci. De surcroît, cela ne lui paraît pas utile, car, quelles qu'aient été les restrictions grevant le droit de propriété des requérants à l'époque, elles ont clairement été levées par la loi Modrow, comme le reconnaît la Cour constitutionnelle fédérale elle-même dans sa décision du 6 octobre 2000.

87. En revanche, il revient à la Cour d'examiner la situation des requérants après la réunification allemande, et d'analyser, à la lumière des principes mentionnés aux paragraphes 82 et 83 ci-dessus, les arguments avancés par le Gouvernement pour justifier la privation de propriété des requérants sans indemnisation, arguments qui reposent en grande partie sur ceux développés par la Cour constitutionnelle fédérale dans sa décision du 6 octobre 2000.

88. L'un des points centraux de cette argumentation consiste à dire que la deuxième loi de modification du droit patrimonial du 14 juillet 1992, en s'inspirant des principes énoncés en RDA par les ordonnances sur la réforme agraire et les ordonnances relatives au changement de possession, cherchait à placer les requérants dans la situation qui aurait été la leur si ces principes avaient été correctement appliqués à l'époque. Le législateur allemand a opéré ainsi en quelque sorte un retour en arrière, afin d'éviter que les requérants ne profitent, à cause de la brièveté et de l'imprécision de la loi Modrow, d'un enrichissement sans cause dû au fait que les autorités de la RDA n'avaient pas toujours appliqué leurs propre réglementation.

89. La Cour rappelle d'abord qu'à plusieurs reprises elle a été amenée par le passé à prendre en compte le contexte exceptionnel de la réunification allemande dans l'analyse d'affaires portées devant elle (voir notamment *Forrer-Niedenthal* précité, § 48, *Wittek* précité, § 61, *Kuna c. Allemagne*, n° 52449/99, CEDH 2001-V, et *Goretzki c. Allemagne*, n° 52477/99, 24 janvier 2002). Elle est également consciente de l'immense tâche à laquelle le législateur allemand a dû s'atteler pour régler toutes les questions complexes relatives au droit de propriété lors du passage d'un régime socialiste de la propriété vers un système d'économie de marché. Cela vaut en particulier pour toutes les questions liées à la liquidation de la réforme

agraire, symbole par excellence d'une conception collectiviste du droit de propriété.

90. Cependant, la Cour ne saurait en l'espèce suivre l'argumentation du Gouvernement quant à la notion de propriété « illégitime », qui est une notion éminemment politique. En effet, comme la Cour l'a déjà indiqué plus haut, quelle qu'ait pu être la situation des requérants avant l'entrée en vigueur de la loi Modrow, il ne fait aucun doute qu'ils ont légalement acquis la pleine propriété de leurs terrains avec l'entrée en vigueur de cette loi. Celle-ci a été votée par le parlement de la RDA avant les premières élections libres en 1990, dans le cadre des négociations qui se sont déroulées entre les deux Etats allemands dans la période située entre la chute du mur de Berlin et l'entrée en vigueur de la réunification allemande. Le but de cette loi était d'ouvrir la RDA à une économie de marché, comme le prévoit le Traité d'Etat du 18 mai 1990 entre la RFA et la RDA sur la création d'une union monétaire, économique et sociale (paragraphe 48 ci-dessus), en levant toutes les restrictions ayant pu grever les terrains visés par la réforme agraire. Par ailleurs, si l'on devait raisonner en termes de légitimité, il conviendrait également de prendre en compte l'injustice initiale subie –comme le Gouvernement lui-même le reconnaît dans ses écritures – par les anciens propriétaires de ces terrains qui ont été expropriés après 1945 dans le cadre de la réforme agraire. Cet élément pourrait intervenir lors de l'appréciation de l'indemnisation à verser aux requérants.

91. En l'espèce, si le législateur allemand a par la suite voulu corriger les effets – injustes à ses yeux – de la loi Modrow par le biais d'une nouvelle loi adoptée deux années plus tard, cela ne posait pas problème en soi : ce qui posait problème, en revanche, c'était la teneur de cette nouvelle loi. En effet, afin de respecter le principe de proportionnalité, la Cour estime que le législateur allemand ne pouvait procéder à une telle privation de propriété en faveur de l'Etat sans prévoir une indemnisation adéquate pour les requérants. Or force est de constater qu'en l'espèce, ils n'ont pas reçu la moindre indemnisation.

92. Il est vrai que la deuxième loi sur la modification du droit patrimonial ne profitait pas exclusivement à l'Etat, mais prévoyait aussi dans certains cas la redistribution des terrains au profit des agriculteurs et au détriment des héritiers n'ayant pas eux-mêmes travaillé la terre. Cependant, la Cour n'est amenée à traiter que des affaires concrètes portées devant elle. En l'espèce, les requérants, en tant qu'héritiers des propriétaires de terrains visés par la réforme agraire, ont dû rétrocéder leurs terrains au fisc sans aucune indemnisation.

93. Eu égard à tous ces éléments, la Cour conclut que même si les circonstances relatives à la réunification allemande doivent être qualifiées d'exceptionnelles, l'absence de toute indemnisation pour la mainmise de l'Etat sur les biens des requérants rompt, en défaveur de ceux-ci, le juste

équilibre à ménager entre la protection de la propriété et les exigences de l'intérêt général.

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

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

94. Les requérants soutiennent aussi qu'ils ont subi une discrimination par rapport à d'autres propriétaires de terrains issus de la réforme agraire, et qui est contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1. L'article 14 est ainsi rédigé :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

95. Le Gouvernement considère que les requérants n'ont pas subi de discrimination par rapport aux propriétaires ayant hérité de leurs terrains après le 15 mars 1990. La différence de traitement se justifiait par le but du législateur de régler l'attribution des terrains selon les principes de la réforme agraire de manière globale. Or cette correction n'était nécessaire que dans les cas où les autorités de la RDA avaient omis de modifier les inscriptions dans le livre foncier en vertu des principes énoncés dans les ordonnances sur la réforme agraire et sur les changements de possession, ce qui avait été le cas avant le 6 mars 1990.

96. Les requérants rétorquent que le droit d'attribution du fisc constitue une discrimination à leur détriment par rapport aux propriétaires de terrains issus de la réforme agraire qui avaient acquis leurs terrains par transmission entre vivants (*lebzeitigen Eigentumserwerb*) avant le 15 mars 1990, ou par voie d'héritage entre le 15 mars 1990 au 2 octobre 1990. Or une telle différence de traitement n'était pas justifiée, car eux-mêmes avaient acquis leurs terrains uniquement par voie d'héritage, lequel est régi par des règles différentes de celles applicables en matière de transmission entre vivants de terrains issus de la réforme agraire. Par ailleurs, les requérants n'auraient plus aujourd'hui la possibilité de devenir membres d'une coopérative agricole - la date limite étant le 15 mars 1990 -, comme le législateur allemand l'avait pourtant exigé de manière rétroactive au 22 juillet 1992.

97. Vu son constat de violation concernant le droit des requérants au respect de leurs biens (paragraphe 93 ci-dessus), la Cour ne juge pas nécessaire d'examiner l'allégation d'un manquement à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

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

98. 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. »

99. Les requérants réclament en premier lieu la restitution des terrains litigieux, ou, à défaut, le versement d'une indemnité équivalent à la valeur actuelle de leurs biens. Ils demandent également le remboursement des frais et dépens.

100. La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. En conséquence, elle la réserve et fixera la procédure ultérieure compte tenu de la possibilité que le Gouvernement et les requérants parviennent à un accord.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il ne s'impose pas d'examiner le grief des requérants sur le terrain de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit*, par six voix contre une, que la question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état ;
en conséquence,
 - a) la *réserve* en entier ;
 - b) *invite* le Gouvernement et les requérants à lui soumettre par écrit, dans les six mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, leurs observations sur la question et, en particulier, à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
 - c) *réserve* la procédure ultérieure et *délègue* au président de la chambre le soin de la fixer au besoin.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 22 janvier 2004 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER
Greffier

Ireneu CABRAL BARRETO
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion séparée de M. Cabral Barreto.

I. C. B.
V.B.

OPINION EN PARTIE CONCORDANTE ET EN PARTIE DISSIDENTE DE M. LE JUGE CABRAL BARRETO

1. Je suis de l'avis qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1, même si j'éprouve des difficultés pour suivre tout le raisonnement de l'arrêt.

1.1 - Les terrains en cause sont des terrains expropriés en 1945 dans le cadre de la réforme agraire.

Un terrain acquis dans le cadre de la réforme agraire ne pouvait être partagé, ni vendu, ni donné à bail, ni saisi.

En plus, en cas de succession, le Conseil de district devait transférer les droits et obligations d'exploitation du terrain à qui devait exploiter le terrain à des fins agricoles comme membre d'une coopérative ou comme ouvrier ; si les conditions pour un transfert n'étaient pas remplies, le terrain devait retourner au fonds agricole de l'État.

Les héritiers des propriétaires de terrains visés par la réforme agraire qui n'exploitaient pas le terrain à des fins agricoles ne pouvaient pas, avant la loi du 6 mars 1990, se faire inscrire comme propriétaires dans le livre foncier.

La loi du 6 mars 1990 a levé toutes les restrictions de disposition des terrains visés par la réforme agraire, transformant leurs détenteurs en vrais propriétaires.

Toutefois, cette loi ne bénéficiait en rien aux requérants pour la raison très simple qu'ils n'étaient pas au moment de son entrée en vigueur – le 16 mars 1990 – détenteurs des terrains en cause.

1.2 – Après la loi du 6 mars 1990, les requérants sont arrivés à faire inscrire leurs noms en tant que propriétaires dans le livre foncier.

L'inscription a été possible grâce à des circonstances qui ne relèvent pas du domaine juridique mais plutôt du hasard ou de l'oubli, comme l'a reconnu la Cour fédérale de justice.

J'ajouterai que les requérants ont aussi profité du climat complexe et agité à la suite de la réunification allemande ainsi que d'une certaine souplesse dans l'interprétation de la loi du 6 mars 1990, interprétation dûment corrigée par le législateur de la RFA en 1992.

Cette nouvelle loi a placé, comme l'a reconnu la Cour constitutionnelle fédérale, les requérants dans la situation qui aurait été la leur si avait été respecté le droit en vigueur au moment où la loi du 6 mars 1990 est entrée en vigueur.

1.3. Mais malgré le manque de justification et de titre juridique, les requérants ont fait inscrire dans le livre foncier leurs noms en tant que propriétaires.

Et, ainsi, ils ont été reconnus par les autorités allemandes et ont eu la possibilité de disposer des biens.

Je suis d'accord pour dire que la loi de 1992 a constitué une ingérence dans la situation des requérants par rapport aux terrains en cause, traduisant une atteinte à l'espérance légitime de continuer à être considérées comme propriétaires et, partant, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Mais je ne peux pas accepter ce qu'on lit au paragraphe 86 de l'arrêt – « quelles qu'aient été les restrictions grevant le droit de propriété des requérants à l'époque, elles ont clairement été levées par la loi Modrow » –, une fois que, comme j'ai essayé de l'expliquer ci-dessus, la loi Modrow ne pouvait pas profiter aux requérants parce qu'au moment de son entrée en vigueur ils n'étaient pas propriétaires ou détenteurs des terrains.

J'ai aussi des problèmes pour accepter ce qu'on lit au paragraphe 90 – « il ne fait aucun doute qu'ils ont légalement acquis la pleine propriété de leurs terrains avec l'entrée en vigueur de cette loi [Modrow] » –, puisque pour moi la loi Modrow n'a donné la propriété à personne, mais se limitait à lever les restrictions de libre disposition des terrains pour ceux qui étaient les détenteurs, ce qui n'était pas le cas des requérants.

Je partage l'idée des juridictions internes (Cour fédérale de justice et Cour constitutionnelle fédérale), dans le sens que le législateur de 1992 a placé les requérants dans la situation qui aurait été la leur si la législation existante avait été correctement appliquée à l'époque, empêchant ainsi les requérants de profiter d'un enrichissement sans cause.

1.4 – C'est donc avec ces précisions et limitations que je constate la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

2. Les limitations avec lesquelles je constate la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 m'amènent à être aussi réticent quant à certaines affirmations des paragraphes 91 – « la Cour estime que le législateur allemand ne pouvait procéder à une telle privation de propriété en faveur de l'État allemand sans prévoir une indemnisation adéquate pour les requérants » – et 93 – « l'absence de toute indemnisation pour la mainmise de l'État sur les biens des requérants rompt, en défaveur de ceux-ci, le juste équilibre à ménager entre la protection de la propriété et les exigences de l'intérêt général ».

Le législateur de 1992 est venu corriger une situation de fait qui n'avait pas un support juridique ; et dans ces circonstances je me demande s'il est approprié de parler d'une mainmise et de la nécessité d'une indemnisation adéquate.

Cela me permet de dire, et voilà en quoi réside mon désaccord, que les requérants ont tiré profit des terrains en cause après qu'ils ont fait inscrire leurs noms dans le livre foncier et jusqu'au moment où ils les ont rétrocédés au fisc.

La loi de 1992 pouvait exiger des requérants non seulement la rétrocession des terrains, mais aussi celle de leur profit.

Et si tel était le cas, je serais d'accord pour dire que la fin de l'espérance des requérants de continuer à être considérés comme des propriétaires méritait que la satisfaction équitable se traduise par une somme d'argent.

Mais, dans le cas d'espèce, et au-delà du remboursement des frais et dépens, il me paraît pour les besoins de l'article 41 de la Convention que le constat de violation constituait en soi une satisfaction équitable.