



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

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE JAHN ET AUTRES c. ALLEMAGNE

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

ARRÊT

STRASBOURG

30 juin 2005

En l'affaire Jahn et autres c. Allemagne,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

MM. L. WILDHABER, *président*,

C.L. ROZAKIS,

J.-P. COSTA,

G. RESS,

Sir Nicolas BRATZA,

MM. I. CABRAL BARRETO,

C. BÎRSAN,

V. BUTKEVYCH,

M^{me} N. VAJIĆ,

M. M. PELLONPÄÄ,

M^{mes} S. BOTOCHAROVA,

E. STEINER,

MM. S. PAVLOVSKI,

L. GARLICKI,

J. BORREGO BORREGO,

K. HAJIYEV,

M^{me} L. MIJOVIĆ, *juges*,

et de M. E. FRIBERGH, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 26 janvier et 25 mai 2005,

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 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 dudit Protocole). Trois autres ressortissantes allemandes, M^{me} Erika Rissmann, M^{me} Ilse Höller et M^{me} Edith Loth (également « les requérants »), ont saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention, les deux premières le 19 mars 2001 et la troisième le 23 avril 2001.

2. Les requérants, qui ont été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire, sont représentés, dans la requête Jahn et Thurm, par M^e W. Lange, avocate,

dans la requête Rissmann et Höller, par M^e B. Grün, avocate, et dans la requête Loth, par M^e T. Purps, avocat. Le gouvernement allemand (« le Gouvernement ») est représenté par son agente, M^{me} A. Wittling-Vogel, *Ministerialrätin*.

3. 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° 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° 1.

4. 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.

5. 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).

6. Le 25 avril 2002, une chambre de ladite section, composée de M. I. Cabral Barreto, président, M. G. Röss, M. L. Caflisch, M. P. Kūris, M. J. Hedigan, M^{me} M. Tsatsa-Nikolovska et M. K. Traja, juges, ainsi que de M. V. Berger, greffier de section, a déclaré recevable la requête n° 46720/99 (Jahn et Thurm). Le 15 mai 2003, la chambre a joint les requêtes n° 72203/01 (Rissmann et Höller) et n° 72552/01 (Loth), et les a déclarées partiellement recevables.

7. Le 18 septembre 2003, la chambre a tenu une audience sur le fond de l'affaire (article 54 § 3 du règlement) et, le 16 décembre 2003, elle a décidé de joindre les trois requêtes (article 42 § 1 du règlement).

8. Le 22 janvier 2004, la chambre a rendu un arrêt dans lequel elle a dit, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 et qu'il ne s'imposait 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. La chambre a également déclaré, par six voix contre une, que la question de l'article 41 de la Convention ne se trouvait pas en état. Le président de la chambre, M. Cabral Barreto, a joint à l'arrêt une opinion en partie concordante et en partie dissidente.

9. Le 20 avril 2004, le Gouvernement, s'appuyant sur les articles 43 de la Convention et 73 du règlement, a sollicité le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre. Le 14 juin 2004, un collège de la Grande Chambre a accueilli la demande.

10. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement.

11. 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 chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre.

12. Une audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 26 janvier 2005 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M^{me} A. WITTLING-VOGEL, *Ministerialrätin*, *agente*,
MM. J. FROWEIN, professeur, *conseil*,
H. WEISS, *Ministerialdirigent*,
H.-J. RODENBACH, *Ministerialrat*,
W. MARX, *Regierungsdirektor*, *conseillers* ;

– *pour les requérants*

M^{es} B. GRÜN,
T. PURPS, *conseils*,
W. LANGE,
V.-U. HAHN, avocats, *conseillers*.

La Cour a entendu en leurs déclarations ainsi qu'en leurs réponses aux questions posées par certains juges, M^{es} Grün et Purps, et M. Frowein.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

13. La première requérante, M^{me} Heidi Jahn, est la sœur du second requérant, M. Albert Thurm. Tous les deux sont nés en 1947 et résident à Sangerhausen. Les troisième et quatrième requérantes, M^{me} Erika Rissmann et M^{me} Ilse Höller, sont des sœurs, 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-l'Oder.

A. La genèse de l'affaire

1. La réforme agraire mise en œuvre à partir de 1945 dans la zone d'occupation soviétique en Allemagne

14. En septembre 1945, les terrains de plus de 100 hectares situés dans la zone d'occupation soviétique en Allemagne furent expropriés dans le cadre de la réforme agraire (*Bodenreform*). Ces terrains furent rassemblés dans un fonds agraire étatique (*Staatlicher Bodenfond*), à partir duquel des

parcelles de 8 hectares en moyenne furent redistribuées à des paysans n'ayant pas ou peu de terres propres.

15. Les requérants sont les héritiers des nouveaux propriétaires (appelés à l'époque les nouveaux paysans – *Neubauern*) de ces terrains visés par la réforme agraire (*Bodenreformgrundstücke*) et situés sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande (RDA).

16. Les ordonnances de 1945 sur la réforme agraire (*Bodenreformverordnungen* – paragraphes 55-56 ci-dessous) constituaient la base légale de cette réforme agraire et soumettaient les terrains acquis dans le cadre de celle-ci à des restrictions de disposition (*Verfügungsbeschränkungen*). Les certificats d'attribution (*Zuteilungsurkunden*) mentionnaient que ces terrains étaient transmissibles par la voie successorale.

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

18. Les ordonnances des 21 juin 1951, 7 août 1975 et 7 janvier 1988 sur les changements de possession (*Besitzwechselverordnungen* – paragraphes 57-59 ci-dessous) réglaient les cas de rétrocession des terrains au fonds agraire ou d'autorisation d'attribution à des tiers, à condition que ces derniers s'engageassent à exploiter les terrains à des fins agricoles.

2. *L'adoption par le Parlement de la RDA de la loi du 6 mars 1990 sur les droits des propriétaires de terrains visés par la réforme agraire*

19. Après la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989, débutèrent les négociations entre les deux Etats allemands et les quatre anciennes puissances d'occupation (la France, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et l'Union soviétique), qui aboutirent à la réunification allemande, entrée en vigueur le 3 octobre 1990.

20. Dans le cadre de ces négociations, et en vue d'assurer le passage d'une économie socialiste vers une économie de marché, le Parlement de la RDA adopta le 6 mars 1990 la loi sur les droits des propriétaires de terrains visés par la réforme agraire (*Gesetz über die Rechte der Eigentümer von Grundstücken aus der Bodenreform* – paragraphe 61 ci-dessous), entrée en vigueur le 16 mars 1990, aussi appelée « loi Modrow » (du nom du président du Conseil d'Etat (*Staatsrat*) à cette époque).

Cette loi levait toutes les restrictions de disposition des terrains visés par la réforme agraire, transformant leurs détenteurs en propriétaires au vrai sens du terme.

21. Le 18 mars 1990 se déroulèrent les premières élections libres en RDA.

22. Le 3 octobre 1990, la loi Modrow devint partie intégrante du droit de la République fédérale d'Allemagne (RFA).

3. *L'adoption par le Parlement de la RFA de la deuxième loi du 14 juillet 1992 sur la modification du droit patrimonial*

23. 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.

24. Lors de l'adoption de cette nouvelle loi, le législateur inséra les paragraphes 11 à 16 dans l'article 233 de la loi introductive au code civil (*Einführungsgesetz in das Bürgerliche Gesetzbuch* – paragraphes 65-69 ci-dessous), en se fondant sur les principes énoncés à l'époque en RDA par les ordonnances sur la réforme agraire et les ordonnances sur les changements de possession.

B. La procédure devant les juridictions en RFA

1. *En ce qui concerne les deux premiers requérants*

25. 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.

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

27. 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.

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

29. 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 (paragraphes 67-69 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, à la date du 15 mars 1990, aucun d'entre eux n'avait exercé une activité dans les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière ou de l'industrie alimentaire, ou une activité dans l'un de ces secteurs au cours des dix dernières années.

30. Les requérants interjetèrent appel de ce jugement.

31. Par un jugement 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, les ordonnances sur la réforme agraire de 1945 et celle sur les changements de possession de 1951 prévoyaient que la vente d'un tel terrain était interdite, et qu'une décision sur un changement de possession appartenait à l'Etat. Or l'ordonnance sur les changements de possession de 1975 n'avait pas modifié cet état de fait.

32. 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 les changements 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.

33. 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 70 ci-dessous).

Elle ajouta qu'à l'époque de la RDA l'utilisation d'un terrain acquis dans le cadre de la réforme agraire était déjà soumise à des restrictions énoncées dans les ordonnances sur les changements 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

34. 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.

35. A compter du 1^{er} janvier 1991, elles avaient donné leurs terrains à bail à la société agricole Breesen pour une durée de douze ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2002.

36. Le 3 juillet 1998, le *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale réclama le transfert des terrains à son nom arguant 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 67-69 ci-dessous).

37. Par un jugement du 29 octobre 1998, le tribunal régional de Neubrandenbourg condamna les requérantes à rétrocéder leurs biens au *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale, au motif qu'au 15 mars 1990 elles n'étaient pas membres d'une coopérative agricole (*Landwirtschaftliche*

Produktionsgenossenschaft) en RDA, et n'avaient pas déposé une demande afin de devenir membres d'une telle coopérative.

38. Les requérantes interjetèrent appel de ce jugement en indiquant notamment que, depuis l'arrêt de principe de la Cour fédérale de justice (*Bundesgerichtshof*) du 17 décembre 1998 (paragraphe 71 ci-dessous), il était établi que les terrains visés par la réforme agraire étaient transmissibles aux héritiers.

39. 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 Modrow, qui ne contenait pas de dispositions transitoires pour les cas où les changements de possession n'avaient pas été inscrits dans le livre foncier.

40. Les requérantes saisirent alors la Cour constitutionnelle fédérale d'un recours constitutionnel, 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.

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

41. Par une décision de principe du 6 octobre 2000, la Cour constitutionnelle fédérale, statuant en comité de trois juges, rejeta le recours des requérantes, au motif qu'il n'y avait pas eu atteinte à leurs droits fondamentaux.

42. L'extrait pertinent de cette décision 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 en République démocratique allemande était transmissible par voie successorale. 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 Mecklembourg-Poméranie occidentale (...) et des différentes ordonnances sur les changements de possession, 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 successorale [*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'État 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 tend quant à lui à corriger après coup l'abrogation sans régime transitoire [*ersatzlose Aufhebung*] des prescriptions régissant les changements de possession [*Besitzwechselfvorschriften*] opérés 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 tournée 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 visés par 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 rétrocessions 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 successorale de terrains visés par 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 possession 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 être rétrocédé au fonds agraire étatique, 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 légitime [*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 légitime 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 successorale 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 successorale 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 la rétrocession des terrains au fonds agraire étatique 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 circonstances, 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 légitime 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. »

3. *En ce qui concerne la cinquième requérante*

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

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

45. Avant la réunification allemande, la ville de Francfort-sur-l'Oder avait installé le centre de loisirs Helensee sur le terrain de la requérante. Après la réunification, la ville avait donné ce centre à bail à une société

gérant ce centre. De ce fait, la requérante avait perçu une somme de 60 000 marks allemands (DEM) correspondant aux loyers indûment perçus par la ville.

46. 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 loisirs moyennant le versement d'un loyer annuel de 12 000 DEM.

47. 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 67-69 ci-dessous).

48. Par un jugement du 16 juillet 1997, le tribunal régional de Francfort-sur-l'Oder condamna la requérante à rétrocéder son bien, au motif qu'au 15 mars 1990 elle n'avait pas exercé d'activité dans les domaines 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 DEM assortie d'un intérêt de 4 % l'an à compter du 24 janvier 1997.

49. Par un arrêt du 10 juin 1998, la cour d'appel du *Land* de Brandebourg confirma le jugement, arguant 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 estima que l'article 233 § 11 ne portait atteinte ni au droit de propriété ni au principe de non-rétroactivité même si le nouveau paysan 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.

50. Par une décision du 15 juillet 1999, la Cour fédérale de justice accueillit le pourvoi en cassation de la requérante pour ce qui était du montant de sa condamnation, et le rejeta pour le surplus.

51. Par un arrêt du 4 février 2000, la Cour fédérale de justice renvoya l'affaire devant la cour d'appel sur le premier point, au motif que la requérante était fondée à garder les indemnités pour privation de jouissance (*Nutzungsentschädigung*) qu'elle avait perçues avant le 22 juillet 1992 de la ville de Francfort-sur-l'Oder.

52. Par un arrêt du 26 juillet 2000, la cour d'appel de Brandebourg condamna finalement la requérante à reverser la somme globale de 27 000 DEM.

53. Celle-ci saisit alors la Cour constitutionnelle fédérale d'un recours constitutionnel, 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.

54. Par une décision de principe 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 (paragraphe 72 ci-dessous).

II. LE DROIT INTERNE ET INTERNATIONAL PERTINENT

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

1. *Les ordonnances de 1945 sur la réforme agraire*

55. Les ordonnances de 1945 sur la réforme agraire constituaient la base légale de cette réforme et soumettaient les terrains acquis dans le cadre de celle-ci à des restrictions de disposition. Elles prévoyaient notamment 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 qualifiaient ces terrains de « propriété privée transmissible par voie successorale ».

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

2. *Les ordonnances de 1951, 1975 et 1988 sur les changements de possession*

57. Les ordonnances des 21 juin 1951, 7 août 1975 et 7 janvier 1988 sur les changements de possession réglaient les cas de rétrocession des terrains au fonds agraire ou d'autorisation d'attribution à des tiers, à condition que ces derniers s'engageassent à exploiter les terrains à des fins agricoles.

58. Les requérants ayant hérité de leurs biens en RDA respectivement en 1976, en 1978 et en 1986, c'est l'ordonnance du 7 août 1975 sur les changements de possession, dans la version de l'ordonnance du 7 janvier 1988, qui trouve à s'appliquer.

59. Les extraits pertinents de cette ordonnance sont ainsi libellés :

Article 1

« Les terrains visés par la réforme agraire peuvent être transférés par le biais d'un changement de possession à des membres d'une coopérative agricole ainsi qu'à des personnes travaillant dans les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière ou de l'industrie alimentaire (...) »

Article 4

« 1. Pour autant qu'il fait partie des personnes mentionnées à l'article 1 et pour autant qu'il est en mesure d'utiliser le terrain conformément aux fins prévues [*zweckentsprechend*], l'héritier reprend les droits et obligations liés aux terrains visés par la réforme agraire.

(...)

3. Si les conditions pour le transfert du droit d'utilisation sur le terrain visé par la réforme agraire ne sont pas réunies, le terrain en question doit être rétrocédé au fonds agraire étatique. »

60. Cependant, souvent, en pratique, ces transferts n'étaient pas effectués et inscrits dans le 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.

3. *La loi du 6 mars 1990 sur les droits des propriétaires de terrains visés par la réforme agraire – la « loi Modrow »*

61. La loi du 6 mars 1990 sur les droits des propriétaires de terrains visés par la réforme agraire, entrée en vigueur le 16 mars 1990, levait toutes les restrictions de disposition de ces terrains.

Cette loi était ainsi libellée :

Article 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. »

Article 2

« 1. Pour les opérations portant sur les terrains désignés à l'article 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. »

Article 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 œuvre 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 œuvre 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*

62. 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 en suspens*

63. 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 en suspens (*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.

64. 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 (*sozialverträglicher 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. La deuxième loi du 14 juillet 1992 sur la modification du droit patrimonial

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

66. Lors de l'adoption de cette nouvelle loi, le législateur inséra les paragraphes 11 à 16 dans l'article 233 de la loi introductive au code civil, en se fondant sur les principes énoncés à l'époque par les ordonnances sur la réforme agraire et les ordonnances sur les changements de possession.

67. L'article 233 § 11, alinéa 3, 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.

68. 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 aux ordonnances sur la réforme agraire ou aux ordonnances sur les changements de possession, même en l'absence d'inscription correspondante dans le livre foncier.

En revanche, si le propriétaire inscrit dans le livre foncier était décédé avant le 16 mars 1990, les personnes « mieux qualifiées » sont :

a) celles à qui les terrains avaient été remis formellement conformément aux ordonnances sur la réforme agraire ou aux ordonnances sur les changements de possession, même en l'absence d'inscription correspondante dans le livre foncier ;

b) l'héritier du dernier propriétaire inscrit dans le livre foncier, s'il remplissait les conditions d'attribution (*zuteilungsfähig*), c'est-à-dire s'il exerçait une activité dans les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière ou de l'industrie alimentaire (paragraphe 69 ci-dessous) ;

c) le fisc du *Land* sur lequel se situe le terrain en question.

69. L'article 233 § 12, alinéa 3, de cette loi prévoit en effet 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 est rétrocédé 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 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

70. 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.

71. Dans un arrêt de principe du 17 décembre 1998 (*Rechtspfleger* 1999, pp. 222 et suiv.), la Cour fédérale de justice indiqua pour la première fois que lors du décès d'une personne ayant acquis un terrain dans le cadre de la réforme agraire, ce terrain pouvait être transmis aux héritiers. Elle ajouta que l'article 233 §§ 11 à 16 de la loi introductive au code civil était néanmoins 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 avaient en pratique omis de veiller à la rétrocession des terrains au fonds agraire et 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.

72. 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 également que l'article 233 §§ 11 à 16 de la loi introductive au code civil était conforme à la Loi fondamentale, même s'il était maintenant établi que les terrains visés par la réforme agraire pouvaient être transmis aux héritiers.

D. Les données statistiques fournies par les parties

1. Les cas de rétrocession de terrains visés par la réforme agraire au fonds agraire étatique en RDA

73. D'après les chiffres avancés par le Gouvernement pour le *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale, dans environ 80 000 cas, les terrains

visés par la réforme agraire avaient été rétrocédés au fonds agraire de la RDA avant 1990.

74. Les requérants contestent ces chiffres, et considèrent qu'il s'agissait probablement là de rétrocessions volontaires de terrains.

Ils indiquent que pour l'ensemble de la RDA, entre 1946 et 1952, environ 80 000 terrains ont été volontairement rétrocédés au fonds agraire en raison des difficiles conditions d'exploitation de ces derniers après la guerre (W. Bell, « Expropriations dans l'agriculture de la RDA après 1949 et ses motifs politiques » (1992) – *Enteignungen in der Landwirtschaft der DDR nach 1949 und deren politische Gründe*).

2. Les conséquences de la législation de 1992

75. D'après les chiffres avancés par le Gouvernement également pour le *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale, dans 41 000 cas, les héritiers des terrains visés par la réforme agraire avaient pu garder leurs terrains, dans 3 300 cas, à défaut d'héritiers, le *Land* avait récupéré les terrains, et dans 4 400 cas, le *Land* avait exigé l'attribution des terrains des héritiers qui ne remplissaient pas les conditions d'attribution.

76. Les requérants contestent ces chiffres et considèrent que, dans l'ensemble, entre 50 000 et 70 000 personnes ayant hérité de terrains visés par la réforme agraire ont déjà été expropriées sans indemnisation au profit du fisc des *Länder*.

Ils indiquent par exemple que le *Land* de Saxe-Anhalt avait obtenu l'attribution des terrains des héritiers dans 17 288 cas par voie extrajudiciaire, et dans 677 cas par voie judiciaire ; le *Land* de Brandebourg, quant à lui, avait exigé l'attribution des terrains des héritiers dans 14 500 cas par voie extrajudiciaire, et dans 3 542 cas par voie judiciaire.

EN DROIT

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

77. Selon les requérants, l'obligation qui leur a été faite de rétrocéder leurs terrains sans indemnisation 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

78. 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).

79. La Cour note que le Gouvernement ne conteste pas l'avis de la chambre qui, dans son arrêt du 22 janvier 2004 (§§ 65-70), avait considéré qu'il y avait eu en l'espèce privation de propriété au sens de la seconde phrase de l'article 1 du Protocole n° 1.

80. La Cour se joint à l'analyse de la chambre sur ce point, et il lui faut donc maintenant 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 »

81. 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

loi sur laquelle se fonde l'ingérence doit être conforme au droit interne de l'Etat contractant, dont les dispositions pertinentes de la Constitution (*Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/94, §§ 79 et 82, CEDH 2000-XII).

82. Les requérants soutiennent que l'ingérence n'était pas prévue par la loi, car en 1992 le législateur allemand était parti du principe erroné que les terrains visés par la réforme agraire en RDA n'étaient pas transmissibles aux héritiers. C'est pourquoi la deuxième loi du 14 juillet 1992 sur la modification du droit patrimonial attribuait dans un premier temps la propriété aux requérants, avant de la leur retirer dans un second temps au profit du fisc. Cependant les requérants étaient déjà propriétaires de ces terrains dont ils avaient hérité en RDA, et si le législateur n'a pas pu leur attribuer un droit de propriété qu'ils avaient déjà, il ne pouvait pas non plus valablement le leur retirer.

83. D'après le Gouvernement, l'ingérence était prévue par la loi et il renvoie au raisonnement de la chambre sur ce point.

84. 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 du 14 juillet 1992 sur la modification du droit patrimonial (paragraphe 65-69 ci-dessus). 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. En effet, le législateur allemand a voulu combler les lacunes de la loi Modrow, en précisant que seules pouvaient hériter de ces terrains les personnes ayant notamment travaillé dans l'agriculture et qui étaient membres d'une coopérative agricole, conformément aux ordonnances sur les changements de possession en RDA (paragraphe 57-59 ci-dessus).

85. 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 41-42, et 54 ci-dessus).

86. Or la Cour estime que cette interprétation n'était pas arbitraire. Elle rappelle à cet égard qu'il appartient au premier chef aux autorités nationales, et singulièrement aux cours et tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne et notamment de se prononcer sur les questions de constitutionnalité (voir, parmi beaucoup d'autres, *Wittek c. Allemagne*, n° 37290/97, § 49, CEDH 2002-X, *Forrer-Niedenthal c. Allemagne*, n° 47316/99, § 39, 20 février 2003, et *Ex-roi de Grèce et autres* précité, § 82).

87. A l'instar de la chambre (paragraphe 71-76 de son arrêt), la Cour conclut donc que la privation de propriété était prévue par la loi, comme le veut l'article 1 du Protocole n° 1.

2. « Pour cause d'utilité publique »

88. 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.

89. Les requérants soutiennent que l'ingérence litigieuse ne poursuivait pas un but légitime, car en 1992 le législateur allemand ne s'était pas rendu compte qu'ils disposaient déjà d'un droit de propriété, et la Cour fédérale de justice reconnaît encore aujourd'hui que la deuxième loi sur la modification du droit patrimonial reposait sur la thèse que les terrains visés par la réforme agraire n'étaient pas transmissibles par voie successorale.

Les requérants reprochent en outre au législateur 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.

90. 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 cette fin, le législateur allemand était tenu de combler les lacunes et de corriger les injustices de la loi Modrow, qui n'avait pas pris en compte le fait que très souvent les autorités de la RDA n'avaient pas correctement appliqué leur propre réglementation. En effet, à l'époque, ne pouvaient hériter de ces terrains que les personnes qui travaillaient réellement dans le secteur agricole. A défaut, les terrains devaient être rétrocédés au fonds agraire. L'absence d'intervention de la part du législateur après la réunification allemande aurait créé une injustice flagrante par rapport aux héritiers qui avaient dû rendre leurs terrains à l'époque.

91. 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, *Ex-roi de Grèce et autres* précité, § 87, et *Zvolský et Zvolská c. République tchèque*, n° 46129/99, § 67 *in fine*, CEDH 2002-IX). 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 vers un système d'économie de marché.

92. Souscrivant également à l'avis de la chambre sur ce point (paragraphes 80-81 de l'arrêt de la chambre), 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 ».

3. Proportionnalité de l'ingérence

a) Récapitulation des principes pertinents

93. La Cour rappelle qu'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).

La Cour, en contrôlant le respect de cette exigence, reconnaît à l'Etat une grande marge d'appréciation tant pour choisir les modalités de mise en œuvre que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre l'objectif de la loi en cause (*Chassagnou et autres c. France* [GC], nos 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 75, CEDH 1999-III). Elle ne saurait renoncer pour autant à son pouvoir de contrôle, en vertu duquel il lui appartient de vérifier que l'équilibre voulu a été préservé de manière compatible avec le droit des requérants au respect de leurs biens, au sens de la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Zvolský et Zvolská* précité, § 69)

94. 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 (arrêts précités, *Les saints monastères*, p. 35, § 71, *Ex-roi de Grèce et autres*, § 89, et *Zvolský et Zvolská*, § 70).

95. En l'espèce, la deuxième loi du 14 juillet 1992 sur la modification du droit patrimonial 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* illégitime la mainmise de l'Etat sur les biens des requérants (voir, *mutatis mutandis*, *Ex-roi de Grèce et autres*, § 90, et *Zvolský et Zvolská*, § 71). 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.

b) Arrêt de la chambre

96. Dans son arrêt du 22 janvier 2004, la chambre a conclu en ces termes :

« 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 de problème en soi : ce qui posait un 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 que dans la présente affaire ils n'ont pas reçu la moindre 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. »

c) Thèses des parties

97. Les requérants demandent à la Cour de confirmer l'arrêt de la chambre, et 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, et ne reposait sur aucune justification.

Déjà en RDA, en tant qu'héritiers des propriétaires de terrains visés par la réforme agraire, ils avaient été les propriétaires légitimes de ces terrains, indépendamment de l'inscription dans le livre foncier. De plus, la loi Modrow ne comportait objectivement pas de lacunes, car son but avait été de rétablir le droit de propriété au vrai sens du terme pour tous les propriétaires de terrains visés par la réforme agraire, y compris pour leurs

héritiers, et d'abroger une fois pour toutes (*Schlussstrichgesetz*) les dispositions contraires de la RDA. Les requérants produisent des attestations d'anciens hauts fonctionnaires de la RDA, dont celle de l'ancien président du Conseil d'Etat et auteur de la loi, M. Hans Modrow, à l'appui de leur thèse. Enfin, l'instauration en RDA d'un droit de propriété tel qu'il existait dans les systèmes à économie de marché avait même été l'une des conditions exigées par la RFA en vue d'accomplir la réunification allemande. Après les premières élections libres du 18 mars 1990, le Parlement de la RDA sous le gouvernement de M. de Maizière avait consolidé la loi Modrow, et il en fut de même après la réunification allemande sous le gouvernement de M. Kohl. La RDA, de son côté, avait toujours insisté sur la nécessité de préserver les droits des propriétaires de terrains visés par la réforme agraire.

Or en 1992 le législateur allemand, en privant arbitrairement les requérants de leur héritage, aurait cherché à établir une « égalité dans l'injustice » (*Gleichheit im Unrecht*), en appliquant une politique qui allait même au-delà de celle pratiquée à l'époque par les autorités de la RDA, et qui était indigne d'un Etat de droit.

Les requérants estiment dès lors qu'ils ont été victimes d'une attaque sans précédent contre la propriété privée, et soulignent qu'à ce jour la Cour n'a jamais considéré que les circonstances exceptionnelles avaient été telles qu'elles puissent justifier une privation de propriété sans indemnisation, et se réfèrent aux affaires *Les saints monastères, Ex-roi de Grèce et autres* (arrêts précités) et *Broniowski c. Pologne* ([GC], n° 31443/96, CEDH 2004-V) à cet effet.

98. Le Gouvernement, au contraire, conteste la conclusion de la chambre sur ce point, et affirme que, dans des circonstances exceptionnelles résultant d'un changement de régime, l'absence d'indemnisation lors de la réglementation globale des questions de propriété peut être justifiée ; il cite notamment l'affaire *Zvolský et Zvolská* (arrêt précité) à cet égard.

Il rappelle qu'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. Conformément aux ordonnances sur les changements de possession, leurs terrains auraient dû être rétrocédés au fonds agraire sans indemnisation si les héritiers ne travaillaient pas eux-mêmes la terre. Le fait que souvent les autorités de la RDA avaient omis de veiller à ces rétrocessions et de modifier les inscriptions dans le livre foncier en vertu des principes énoncés dans ces ordonnances ne saurait fonder un droit pour les requérants de pouvoir garder leurs terrains. Même s'ils avaient acquis des titres de propriété formels, les requérants ne pouvaient escompter le maintien de leur situation juridique (*Fortbestand ihrer Rechtsposition*), et ne disposaient pas de la « protection d'une confiance légitime » (*schutzwürdiges Vertrauen*) à cet égard. En effet, 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 rendre possible leur intégration dans l'économie libérale de marché.

Le Gouvernement se réfère à l'affaire *James et autres* (arrêt précité, et avis de la Commission, p. 71), et considère que, pour des raisons de justice sociale, le législateur était tenu de corriger la loi Modrow, adoptée dans les circonstances particulières de la RDA par un parlement qui n'était pas élu de manière démocratique, sans prévoir le versement d'une indemnisation.

d) Appréciation de la Cour

99. Afin de pouvoir apprécier, à la lumière des principes énoncés aux paragraphes 93-95 ci-dessus, si le « juste équilibre » entre la protection du droit de propriété et l'intérêt général a été respecté, la Cour estime utile de rappeler certaines particularités de la présente affaire et notamment le contexte historique dans lequel elle s'inscrit.

i. La nature du droit dont disposaient les « nouveaux paysans » et leurs héritiers dans le cadre de la réforme agraire en RDA

100. Le but de la réforme agraire, mise en œuvre à partir de 1945 dans la zone d'occupation soviétique en Allemagne et poursuivie après 1949 en RDA, était non seulement de distribuer la terre aux paysans, appelés à l'époque les nouveaux paysans, mais aussi d'assurer l'exploitation agricole des terrains ainsi attribués sous le contrôle de l'Etat. Il est vrai que dans les certificats d'attribution ces terrains étaient qualifiés de « propriété privée transmissible par voie successorale » (paragraphe 55 ci-dessus), et que la Cour fédérale de justice a confirmé dans son arrêt de principe du 17 décembre 1998 qu'ils étaient transmissibles par voie successorale (paragraphe 71 ci-dessus).

101. Néanmoins, le droit dont disposaient les nouveaux paysans en RDA ne saurait être qualifié de droit de propriété tel qu'il existait à l'époque dans les régimes démocratiques à économie de marché. Reflets du système collectiviste du droit de propriété qui caractérisait les anciens pays communistes, les terrains visés par la réforme agraire étaient soumis à des restrictions importantes relatives à leur disposition, conformément aux ordonnances sur la réforme agraire de 1945 et à celles sur les changements de possession de 1951, 1975 et 1988 (paragraphes 55-59 ci-dessus).

102. Le but initial de la réforme agraire, à savoir l'utilisation agricole des terrains en question, explique également pourquoi les héritiers de ces terrains ne pouvaient valablement les garder que s'ils travaillaient eux-mêmes la terre ou s'ils étaient membres d'une coopérative agricole. A défaut, les terrains étaient soit attribués à des personnes « mieux qualifiées » soit devaient être rétrocédés au fonds agraire étatique (paragraphes 57-59 ci-dessus).

103. Or il semble établi que si, en pratique, dans bon nombre de cas, les terrains étaient effectivement rétrocédés au fonds agraire (paragraphe 73-74 ci-dessus), il arrivait que les autorités de la RDA, souvent par désintérêt puisque les terrains étaient de toute façon généralement gérés par les coopératives agricoles, omissent de procéder à ces transferts et de les inscrire dans le livre foncier.

104. Il en résulte que si les autorités de la RDA avaient appliqué les règles en vigueur à l'époque de manière conséquente, les requérants, qui ne travaillaient pas eux-mêmes la terre et n'étaient pas membres d'une coopérative agricole, n'auraient pas été en mesure de garder les terrains litigieux.

ii. La nature du droit dont disposaient les requérants après l'entrée en vigueur de la loi Modrow

105. Au cours de la période de transition et des négociations entre les deux Etats allemands et les quatre anciennes puissances d'occupation qui ont débuté après la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989, le Parlement de la RDA a adopté le 6 mars 1990 la loi Modrow, entrée en vigueur le 16 mars 1990, deux jours avant les premières élections libres du 18 mars 1990. Cette loi a levé toutes les restrictions de disposition relatives aux terrains visés par la réforme agraire, transformant les titres de propriété résultant de celle-ci en « titres de pleine propriété [qui] 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 successorale, c'est-à-dire dans les cas où le propriétaire originellement inscrit dans le livre foncier était décédé avant le 16 mars 1990 » (voir la décision de principe de la Cour constitutionnelle fédérale du 6 octobre 2000 – paragraphe 42 ci-dessus).

106. Cependant, il convient de relever que la loi Modrow elle-même (paragraphe 61 ci-dessus) est très succincte : si elle précise que les restrictions de disposition sont levées et que les ordonnances sur les changements de possession sont abrogées, elle ne comporte aucune indication spécifique quant à la situation des héritiers de ces terrains, et ne prévoit pas de dispositions transitoires quant à l'application de cette loi.

A la lumière de l'absence de pratique uniforme en RDA en la matière, on peut considérer que la situation des héritiers qui ne travaillaient pas eux-mêmes la terre et n'étaient pas membres d'une coopérative agricole, comme ce fut le cas des requérants, était dès lors empreinte d'incertitude.

Eu égard à ces éléments, le constat par la Cour constitutionnelle fédérale (voir également la décision de principe du 6 octobre 2000 – paragraphe 42 ci-dessus) de l'existence d'une « lacune normative cachée » ne paraît pas injustifié.

iii. *Les motifs de la deuxième loi du 14 juillet 1992 sur la modification du droit patrimonial*

107. Le 14 juillet 1992, moins de deux années après l'entrée en vigueur de la réunification allemande le 3 octobre 1990, le législateur allemand a voulu corriger les effets de la loi Modrow pour des motifs d'équité et de justice sociale.

108. L'objectif principal de la deuxième loi du 14 juillet 1992 sur la modification du droit patrimonial (paragraphe 65-69 ci-dessus), en s'inspirant des principes énoncés en RDA par les ordonnances sur la réforme agraire et par celles sur les changements de possession, était de placer tous les héritiers des terrains visés par la réforme agraire dans la situation qui aurait été la leur si ces principes avaient été réellement appliqués à l'époque. Cela afin d'éviter que les héritiers qui ne remplissaient pas les conditions d'attribution ne bénéficient d'un avantage indu par rapport à ceux qui, à l'époque, avaient dû rétrocéder leurs terrains au fonds agraire car ils ne travaillaient pas eux-mêmes la terre et n'étaient pas membres d'une coopérative agricole.

iv. *Conclusion*

109. La Cour relève qu'elle a déjà été amenée à juger par le passé si une intervention du législateur visant à réformer un secteur économique pour des motifs de justice sociale (*James et autres* précité, examiné sous l'angle de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 1, et portant sur la réforme du système britannique de l'emphytéose), ou à corriger les défauts d'une loi antérieure dans l'intérêt public (*National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni*, arrêt du 23 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VII – « arrêt *Building Societies* », examiné sous l'angle du second alinéa de l'article 1, et portant sur une législation rétroactive en matière fiscale) respectait le « juste équilibre » entre les intérêts en présence au regard de l'article 1 du Protocole n° 1.

110. Il est vrai que la présente affaire comporte certaines similarités avec ces dernières, dans la mesure où le législateur allemand avait en 1992 cherché à corriger de manière rétroactive les défauts de la loi Modrow pour des motifs de justice sociale. Elle diffère cependant notamment de l'affaire *James et autres*, car la deuxième loi sur la modification du droit patrimonial ne prévoit pas la moindre indemnisation pour les requérants.

111. Or, comme la Cour l'a énoncé plus haut (paragraphe 94), 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.

112. Elle doit donc examiner, à la lumière du contexte unique de la réunification allemande, si les particularités de la présente affaire peuvent être qualifiées de circonstances exceptionnelles justifiant l'absence de toute indemnisation.

113. A cet égard, la Cour rappelle que l'Etat dispose d'une grande marge d'appréciation lorsqu'il adopte des lois dans le contexte d'un changement de régime politique et économique (voir notamment *Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, § 35, CEDH 2004-IX, et *Zvolský et Zvolská* précité, §§ 67-68 et 72). Elle l'a également réitéré en ce qui concerne l'adoption de lois dans le contexte unique de la réunification allemande (voir en dernier lieu *Von Maltzan et autres c. Allemagne* (déc.) [GC], nos 71916/01, 71917/01 et 10260/02, §§ 77 et 111-112, CEDH 2005-V).

114. Dans son arrêt du 22 janvier 2004, la chambre a considéré qu'afin de respecter le principe de proportionnalité 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 » (paragraphe 91 de l'arrêt de la chambre). La chambre a conclu 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 » (paragraphe 93 de l'arrêt de la chambre).

115. Néanmoins, la Cour ne partage pas l'opinion de la chambre sur ce point.

116. Trois éléments lui paraissent déterminants à cet égard :

a) Premièrement, les circonstances d'adoption de la loi Modrow, votée par un parlement non élu démocratiquement, au cours d'une période de transition entre deux régimes, nécessairement marquée par des bouleversements et incertitudes. Dans ces conditions, même si les requérants avaient acquis un titre formel de propriété, ils ne pouvaient être sûrs de maintenir leur position juridique, d'autant plus qu'en l'absence de toute référence de la loi Modrow aux héritiers, la situation de ceux parmi eux qui ne travaillaient pas eux-mêmes la terre et n'étaient pas membres d'une coopérative agricole restait précaire même après l'entrée en vigueur de cette loi.

b) Deuxièmement, le laps de temps assez court entre l'entrée en vigueur de la réunification allemande et l'adoption de la deuxième loi sur la modification du droit patrimonial. Eu égard à l'immense tâche à laquelle le législateur allemand a dû s'atteler pour régler notamment toutes les questions complexes relatives au droit de propriété lors du passage vers un régime démocratique d'économie de marché, dont celles liées à la liquidation de la réforme agraire, on peut considérer que le législateur allemand est intervenu dans un délai raisonnable pour corriger les effets – injustes à ses yeux – de la loi Modrow. On ne saurait lui reprocher de ne pas avoir réalisé toute la portée de cette loi le jour même de l'entrée en vigueur de la réunification allemande.

c) Troisièmement, les motifs de la deuxième loi sur la modification du droit patrimonial. A cet égard, on ne saurait tenir pour manifestement

déraisonnable l'opinion du Parlement de la RFA selon laquelle il était tenu de corriger les effets de la loi Modrow pour des motifs de justice sociale, afin de ne pas faire dépendre l'acquisition de la pleine propriété par les héritiers des terrains visés par la réforme agraire du hasard de l'action ou de l'inaction des autorités de la RDA à l'époque (paragraphe 103-104 ci-dessus). De même, la pondération entre les intérêts en présence opérée par la Cour constitutionnelle fédérale, notamment dans sa décision de principe du 6 octobre 2000, dans l'examen de la conformité de cette loi rectificative à la Loi fondamentale n'apparaît pas arbitraire (paragraphe 41-42 ci-dessus). Compte tenu de l'« effet d'aubaine » dont les requérants ont indéniablement profité grâce à la loi Modrow au regard des règles applicables en RDA pour les héritiers des terrains visés par la réforme agraire, le fait que cette correction a été effectuée sans indemnisation n'était pas disproportionné (voir, *mutatis mutandis*, arrêt *Building Societies* précité, pp. 2353-2355, §§ 80-83). Il convient également de noter à cet égard 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 aux agriculteurs (paragraphe 67-69 ci-dessus).

117. En tenant compte de tous ces éléments, et étant donné en particulier l'incertitude de la situation juridique des héritiers et les motifs de justice sociale invoqués par les autorités allemandes, la Cour conclut que, dans le contexte unique de la réunification allemande, l'absence de toute indemnisation ne rompt pas le « juste équilibre » à ménager entre la protection de la propriété et les exigences de l'intérêt général.

Il n'y a donc pas 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

118. Les requérants se prétendent victimes d'une discrimination 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. »

119. Les requérants se considèrent en particulier victimes d'une discrimination par rapport à trois catégories de personnes : les propriétaires de terrains visés par la réforme agraire qui avaient acquis leurs biens en tant que nouveaux paysans, et qui étaient encore en vie au 15 mars 1990, les propriétaires de ces terrains qui avaient acquis leurs biens par transmission entre vivants (*lebzeitiger Eigentumserwerb*) avant le 15 mars 1990, et les

personnes qui avaient hérité de ces terrains entre le 16 mars 1990 et le 2 octobre 1990.

Or une telle différence de traitement n'était pas justifiée, et tout l'édifice juridique de 1992 reposerait sur une méconnaissance totale de la situation en RDA et notamment du fait que les terrains visés par la réforme agraire étaient transmissibles par voie successorale.

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.

120. Le Gouvernement soutient que, compte tenu de l'objectif de la loi de 1992, les requérants n'ont pas subi de discrimination par rapport aux trois catégories de personnes auxquelles ils se réfèrent :

- les personnes ayant hérité de ces terrains après le 15 mars 1990, car la correction de la loi Modrow n'était nécessaire que lorsque les autorités de la RDA avaient omis de veiller à la rétrocession des terrains au fonds agraire et 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 jusqu'au 15 mars 1990 ;

- les nouveaux paysans retraités, qui, même s'ils n'étaient plus membres actifs d'une coopérative agricole, en restaient membres de manière formelle, et résidaient souvent dans les bâtiments situés sur les terrains visés par la réforme agraire et avaient donc l'espérance légitime que leurs droits seraient protégés ;

- les personnes ayant acquis ces terrains par transmission entre vivants, car les règles applicables étaient différentes.

121. La Cour relève d'abord que, l'affaire entrant dans le champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1, l'article 14 de la Convention trouve également à s'appliquer.

122. Elle rappelle ensuite qu'une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 si elle « manque de justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ». Par ailleurs, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (voir notamment *James et autres* précité, p. 44, § 75, et *Kuna c. Allemagne* (déc.), n° 52449/99, CEDH 2001-V).

123. La Cour note qu'en l'espèce l'objectif de la deuxième loi du 14 juillet 1992 sur la modification du droit patrimonial avait été de corriger les effets de la loi Modrow, afin d'assurer une égalité de traitement entre les héritiers des terrains visés par la réforme agraire dont les terrains avaient été attribués à des tiers ou rétrocédés au fonds agraire en RDA avant l'entrée en vigueur de la loi Modrow le 16 mars 1990, et les héritiers qui ne

remplissaient pas les conditions d'attribution, mais où les autorités de la RDA avaient omis à l'époque de procéder à ces transferts et de les inscrire dans le livre foncier.

124. Dès lors, la différence de traitement entre les requérants et les personnes ayant hérité de leurs terrains après la date charnière du 15 mars 1990 repose sur une justification évidente ; la différence de traitement entre les requérants et les nouveaux paysans retraités, qui étaient encore en vie à cette date, s'explique par le fait que ceux-ci restaient formellement membres des coopératives agricoles ; enfin, celle entre les requérants et les personnes qui avaient acquis les terrains par transmission entre vivants avant cette date charnière est également justifiée, car à l'époque en RDA, l'acquisition ou la transmission entre vivants des terrains visés par la réforme agraire obéissaient à des règles différentes de celles applicables en matière d'héritage.

125. Eu égard au but légitime poursuivi pour cause d'utilité publique et à la marge d'appréciation dont dispose l'Etat dans le contexte unique de la réunification allemande, la correction par le législateur en 1992 des effets de la loi Modrow ne saurait passer pour déraisonnable ni pour génératrice d'une charge démesurée au détriment des requérants (voir le raisonnement de la Cour sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 – paragraphes 112-117 ci-dessus). Les dispositions de la loi de 1992 doivent dès lors être considérées comme se fondant sur une justification objective et raisonnable.

126. Il n'y a donc pas eu manquement aux exigences de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par onze voix contre six, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
2. *Dit*, par quinze voix contre deux, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 30 juin 2005.

Luzius WILDHABER
Président

Erik FRIBERGH
Greffier adjoint

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion partiellement dissidente de M. Cabral Barreto ;
- opinion partiellement dissidente de M. Pavlovschi ;
- opinion dissidente commune à M. Costa et M. Borrego Borrego, à laquelle se rallient M. Ress et M^{me} Botoucharova ;
- opinion dissidente de M. Ress.

L.W.
E.F.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE CABRAL BARRETO

Je suis d'accord avec la majorité pour dire qu'il n'y a pas eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 mais, à mon grand regret, je ne peux suivre son avis selon lequel il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Je m'explique.

I

Dans l'arrêt de la chambre, j'ai ajouté une opinion en partie concordante et en partie dissidente que j'aimerais rappeler :

« 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 à 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 être rétrocédé au fonds agraire étatique.

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 application.

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 considérés 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 note 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'Etat allemand sans prévoir une indemnisation adéquate pour les requérants » – et 93 – « 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 ».

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. »

II

En relisant cette opinion, je me rends compte que l'arrêt de la Cour va dans le sens des préoccupations que j'ai déjà relevées et donc je ne peux que souscrire sans hésitation aux propos sur la nature du droit dont disposaient les requérants après l'entrée en vigueur de la loi du 6 mars 1990.

Je ne néglige pas non plus la situation vécue après la réunification allemande mais, malgré tout, les requérants étaient propriétaires et ils ont été privés de leurs biens.

Reste à savoir si le manque total d'indemnisation annule ou non le caractère proportionnel de l'ingérence.

La majorité dit que l'absence de toute indemnisation, dans le contexte unique de la réunification allemande, ne rompt pas le « juste équilibre à ménager entre la protection de la propriété et les exigences de l'intérêt général ».

Toutefois, la jurisprudence de la Cour dit depuis toujours que, quand il y a privation de propriété sans indemnisation, il y a violation de l'article 1 du Protocole n° 1 « sauf circonstances exceptionnelles ».

Il me paraît très difficile de spéculer d'une façon générale sur le type de « circonstances exceptionnelles » qui peuvent justifier un manque total d'indemnisation.

Dans une situation que je considère comme très proche parce qu'elle s'est déroulée dans des circonstances exceptionnelles et dans le contexte unique d'un changement brutal de régime politique – le passage d'un système monarchique à un système républicain – (arrêt *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/94, § 99, CEDH 2000-XII), la Cour a conclu que l'absence de toute indemnisation pour la mainmise sur les biens des

requérants rompait, en défaveur de ceux-ci, le juste équilibre à ménager entre la protection de la propriété et les exigences de l'intérêt général.

Je ne peux que transposer ce raisonnement et conclure, comme dans cet arrêt, qu'il y a donc eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Il ne faut pas oublier que la loi de 1992 a été votée par le Parlement allemand démocratiquement élu, déjà dans la période après la réunification, et donc dans un contexte unique mais bien éloigné de circonstances exceptionnelles aussi graves que celles qui découlent d'un bouleversement de régime politique comme celui que la Cour a examiné dans l'arrêt *Ex-roi de Grèce et autres*.

III

Mais je suis aussi sensible aux arguments avancés par la majorité au paragraphe 116 du présent arrêt.

Et si je n'ose pas dire qu'il n'y a pas eu violation, je considère, pour les raisons déjà exposées dans mon opinion jointe à l'arrêt de la chambre et reproduite ci-dessus, que le constat de violation suffisait pour répondre aux exigences de l'article 41 de la Convention.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE
DE M. LE JUGE PAVLOVSKI

(Traduction)

A mon grand regret, je ne suis pas en mesure de souscrire à l'avis de la majorité selon lequel il n'y a pas eu en l'espèce violation dans le chef des requérants des droits garantis par l'article 1 du Protocole n° 1.

Selon moi, il ressort tout à fait clairement des éléments à notre disposition qu'il y a eu violation de cette disposition.

Il me paraît difficile d'accepter les arguments invoqués tant par le Gouvernement que par la majorité à l'appui de la thèse selon laquelle il n'y a pas eu dans la présente affaire d'atteinte au droit de propriété.

« Pour cause d'utilité publique »

Le Gouvernement comme la majorité reconnaissent qu'avant leur expropriation les requérants étaient propriétaires des biens en question (paragraphe 79 et 80 de l'arrêt).

Dans son mémoire, le Gouvernement indique que les décisions rendues par les juridictions allemandes dans les affaires des requérants montrent clairement que ceux-ci avaient acquis des biens. La chambre a conclu qu'il y avait eu privation de propriété au sens de la seconde phrase de l'article 1 du Protocole n° 1. Quant au gouvernement fédéral, il ne conteste pas le point de vue de la chambre à cet égard (paragraphe 20 et 21 du mémoire du Gouvernement).

La réunification allemande est entrée en vigueur le 3 octobre 1990 (paragraphe 19 de l'arrêt), de sorte que tous les actes juridiques effectués par les autorités de la RFA sur le territoire de l'ex-RDA après cette date sont imputables à celles-ci.

Les deux premiers requérants avaient hérité en 1976 d'un terrain situé dans le *Land* de Saxe-Anhalt, qui se trouvait à l'époque en RDA, et avaient été inscrits dans le livre foncier en tant que propriétaires le 14 juillet 1992 (paragraphe 25 de l'arrêt) par les autorités de la RFA, c'est-à-dire après la réunification. Ce n'est qu'en 1994 que le droit de préemption du fisc fut inscrit dans le livre foncier. Il s'ensuit que les requérants ont été considérés comme légalement propriétaires du terrain en question pendant dix-huit ans environ. Pendant *deux de ces années*, l'Etat défendeur lui-même les a reconnus comme tels.

Les troisième et quatrième requérantes avaient hérité de terrains situés dans le *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale en 1978 et étaient inscrites en tant que propriétaires dans le livre foncier depuis 1996 (paragraphe 34 de l'arrêt), c'est-à-dire cinq ans après la réunification. Elles ont donc été légalement propriétaires des terrains pendant quelque vingt ans,

jusqu'au jugement rendu le 29 octobre 1998 par le tribunal régional de Neubrandebourg, qui leur ordonna de rétrocéder leurs biens au *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale. Pendant *quatre de ces années*, à l'instar des deux premiers requérants, elles ont été reconnues comme les propriétaires légales par les autorités de la RFA qui, pour confirmer cela, les ont inscrites en tant que propriétaires dans le livre foncier.

La cinquième requérante avait hérité d'un terrain situé dans le *Land* de Brandebourg en 1986 et avait été inscrite en tant que propriétaire de ce terrain dans le livre foncier par les autorités de la RFA le 30 novembre 1991 (paragraphe 43 et 46 de l'arrêt). Par cette inscription, les autorités de l'Etat défendeur ont reconnu que la requérante avait légalement acquis la propriété du terrain. Celle-ci en est restée propriétaire jusqu'au 16 juillet 1997, date à laquelle le tribunal régional de Francfort-sur-l'Oder la condamna à rétrocéder son bien censément au *Land* de Brandebourg. Il me paraît donc clair que la requérante a été reconnue comme légalement propriétaire pendant onze ans, et que, pendant *six de ces années* environ, les autorités de la RFA elles-mêmes l'ont reconnue comme telle.

Je souscris entièrement à la conclusion de la chambre selon laquelle, après la réunification allemande, les requérants ont tous été inscrits en tant que propriétaires dans le livre foncier et ont pu dans un premier temps disposer librement de leurs biens (arrêt de la chambre, § 68, 22 janvier 2004).

Les requérants ont donc été reconnus comme légalement propriétaires pendant une période comprise entre onze et vingt ans. Si l'on tient compte de la durée écoulée après la réunification, ils ont été reconnus comme tels pendant un délai de deux à six ans, et ce même par les autorités de l'Allemagne réunifiée, après quoi ils ont été privés de leurs biens.

Quelque 50 000 personnes se trouvent en pratique dans la même situation que les requérants (arrêt de la chambre, § 85). Je ne vois vraiment pas quelle « utilité publique » il y aurait à priver un aussi grand nombre de citoyens allemands de leur droit de propriété.

Pour justifier la privation de propriété qui a touché les requérants, le Gouvernement a invoqué devant la chambre l'argument suivant :

« (...) 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. » (arrêt de la chambre, § 78)

Dans son argumentation devant la Grande Chambre, le Gouvernement a ajouté ce qui suit :

« (...) L'absence d'intervention de la part du législateur après la réunification allemande aurait créé une injustice flagrante par rapport aux héritiers qui avaient dû rendre leurs terrains à l'époque. » (paragraphe 90 du présent arrêt)

J'ai quelque difficulté à suivre ce raisonnement, qui aurait été valable si les autorités de la RFA n'avaient pas reconnu la propriété des requérants ; or elles l'ont reconnue. Pendant des périodes comprises entre deux et six ans, les requérants ont joui sans la moindre restriction des mêmes droits de propriété que tout autre citoyen allemand.

Le Gouvernement n'a pas démontré la sincérité de ses intentions. Par exemple, il n'a pas prouvé qu'il avait réellement besoin des terrains à des fins agricoles ou que les terrains expropriés étaient distribués à d'autres personnes les exploitant réellement ou que les autorités de la RFA, à la suite de l'amendement de la législation, avaient vraiment accordé des droits de propriété à des « agriculteurs exploitant effectivement les terrains [mais qui] n'étaient pas inscrits en tant que propriétaires dans le livre foncier », ou encore que ces terrains étaient rendus aux propriétaires d'origine privés de leurs biens sous le régime communiste. Je ne suis pas non plus prêt à admettre que la situation des « héritiers qui avaient dû rendre leurs terrains à l'époque » puisse servir de base juridique pour exproprier les personnes dont les droits de propriété avaient été légalement reconnus par l'Etat défendeur.

En bref, je trouve que le Gouvernement avance des arguments quelque peu artificiels dans le but de donner l'impression qu'il existe une certaine justification au fait de priver massivement de nombreux citoyens allemands de leurs droits de propriété, ce qui selon moi ne peut par définition pas servir une « cause d'utilité publique ». En effet, aucune utilité publique ne peut justifier de priver de leurs droits de propriété des personnes qui ont eu droit au respect de leurs biens pendant un très grand nombre d'années – droits qui avaient auparavant été légalement reconnus par l'expropriant lui-même.

Quant à la « proportionnalité de l'ingérence »

J'approuve entièrement la conclusion de la chambre selon laquelle une 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.

Afin de déterminer si la mesure litigieuse a respecté le juste équilibre voulu et si elle n'a pas fait peser sur les requérants une charge disproportionnée, il y a lieu de prendre en considération les modalités d'indemnisation prévues par la législation pertinente. Pour respecter le principe de proportionnalité, le législateur allemand ne pouvait priver les requérants de leurs biens en faveur de l'Etat sans prévoir de leur donner une compensation adéquate. Or, en l'espèce, les requérants n'ont pas reçu la moindre indemnisation (arrêt de la chambre, §§ 82-93).

Parallèlement, et ceci dit avec le plus profond respect pour mes collègues juges, il m'est difficile de souscrire à la conclusion de la majorité selon laquelle en l'espèce, « dans le contexte unique de la réunification allemande,

l'absence de toute indemnisation ne rompt pas le « juste équilibre » à ménager entre la protection de la propriété et les exigences de l'intérêt général » (paragraphe 117 du présent arrêt).

Selon moi, le terme « équilibre » suppose de prendre en compte les intérêts particuliers des deux parties en présence – en l'occurrence, ceux de l'Etat allemand, d'une part, et ceux des propriétaires légaux, d'autre part.

Or il se trouve que les intérêts de l'Etat allemand ont été parfaitement respectés avec le transfert à l'Etat de la propriété sur les terrains en cause. Mais comment les intérêts des propriétaires ont-ils été respectés ? La réponse est limpide : ils ne l'ont pas été. Si l'on donne tout à l'une des parties et rien à l'autre, de quel équilibre s'agit-il ? En quoi consiste le caractère « juste » de l'« équilibre » dans l'affaire qui nous occupe ? Là encore, la réponse à cette question est selon moi très claire : aucun « juste équilibre » n'a été ménagé en l'occurrence. Je qualifierais plutôt la méthode appliquée aux personnes privées de leurs biens d'« injuste déséquilibre ».

Je ne puis accepter l'argument selon lequel la loi Modrow a été adoptée « par un parlement qui n'était pas élu de manière démocratique » (paragraphe 98 et 116 de l'arrêt).

Tout le monde admettra qu'aucune des formations du Parlement de la RDA n'a été élue démocratiquement entre 1945 et 1990. Cela signifie-t-il que toutes les lois votées par ce parlement pendant quarante-six ans, y compris celles régissant d'autres questions de propriété, devraient être remises en cause ou révisées ? A mon avis, cela nous entraînerait trop loin et créerait un profond chaos.

Il n'est pas justifié de traiter la réunification allemande comme une sorte de circonstance exceptionnelle qui, aux yeux de la majorité, a dégagé les autorités allemandes de l'obligation d'indemniser d'une certaine manière le préjudice découlant de l'expropriation. J'aurais été tout à fait prêt à admettre cet argument si le préjudice avait été provoqué par un cas de force majeure, c'est-à-dire par des événements indépendants de la volonté du gouvernement et que celui-ci ne pouvait ni prévoir ni prévenir ; or tel n'était pas le cas. Il est très difficile d'excuser une situation où les autorités nationales ont à dessein modifié la législation en faveur de l'Etat et au détriment des citoyens pour ensuite qualifier leur propre action législative volontaire de « circonstance exceptionnelle ».

Au début des années 1990, de nombreux pays postcommunistes ont connu diverses transformations de leur système politique et économique mais aucun (en tout cas, à ma connaissance) n'a utilisé toutes ces transformations assez laborieuses pour justifier l'expropriation de ses citoyens. Au contraire, ils ont dénationalisé et privatisé d'anciens biens étatiques. Beaucoup de gens qui, sous les régimes communistes totalitaires d'alors, ne pouvaient même pas rêver d'accéder à la propriété privée, sont devenus propriétaires. A la lumière de cette expérience, les tentatives pour expliquer l'expropriation de milliers de citoyens allemands par la nécessité

d'effectuer la transition « d'un régime communiste de la propriété vers un système d'économie de marché » paraissent réellement étranges (mémoire du Gouvernement, § 32).

Dans l'affaire à l'étude, les gens ont perdu leurs biens non à cause de la réunification mais à la suite de l'amendement de la législation qui a été effectué par les autorités nationales au détriment des propriétaires fonciers. Selon moi, pareilles « circonstances exceptionnelles » ne peuvent pas et ne doivent pas dégager les autorités allemandes de l'obligation d'établir un juste équilibre entre les intérêts concurrents en présence : celui de l'Etat à obtenir des terres et l'intérêt légitime des propriétaires de bonne foi à recevoir une indemnisation.

A mon avis, l'Etat défendeur n'a en l'espèce pas respecté le principe du « juste équilibre ». Cela apparaît encore plus clairement si l'on tient compte de l'argument exprimé par les requérants à l'audience suivant lequel ils n'ont même pas été autorisés à acheter leurs propres terrains.

La privation de propriété intervenue dans cette affaire était clairement une mesure de confiscation. Or la confiscation est une forme de punition, laquelle suppose par définition l'existence d'une faute. Il va sans dire que le gouvernement défendeur n'a pas montré, ni même allégué, que les requérants avaient commis une quelconque faute.

En conséquence, l'atteinte portée aux droits de propriété des requérants opérée en l'espèce n'était selon moi pas proportionnée.

Toutes les considérations qui précèdent me conduisent à conclure qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE
À MM. LES JUGES COSTA ET BORREGO BORREGO,
À LAQUELLE SE RALLIENT M. RESS
ET M^{me} BOTOCHAROVA, JUGES¹

1. Dans cette affaire, une chambre de la troisième section avait conclu à l'unanimité à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Nous ne sommes par contre pas, à notre grand regret, capables de nous rallier à l'avis de la majorité de la Grande Chambre. Saisie après renvoi dans les conditions prévues à l'article 43 de la Convention, la Grande Chambre a majoritairement considéré que ne constituait pas une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 l'obligation faite aux requérants de rétrocéder au fisc, sans aucune indemnisation, les terrains dont ils étaient devenus propriétaires par héritage en 1976 pour deux d'entre eux, en 1978 pour deux autres, en 1986 pour la dernière. C'est précisément cette absence totale d'indemnisation qui nous pose problème.

2. Nous sommes bien sûr d'accord avec le paragraphe 112 de l'arrêt lorsqu'il se place « à la lumière du *contexte unique* de la réunification allemande » (que l'arrêt de la chambre avait déjà relevé). Il ne faut cependant pas, nous semble-t-il, abuser de cette expression, car l'histoire agitée de l'Europe, de la fin de la Seconde Guerre mondiale aux conflits dans les Balkans, en passant par l'effondrement des régimes communistes dans les pays de l'Est, a connu beaucoup de « contextes uniques ». Mais ce n'est pas ce que nous contestons dans l'arrêt.

3. Au paragraphe 116, celui-ci stigmatise la loi Modrow comme « votée par un parlement non élu démocratiquement ». Il est exact que le parlement qui l'a adoptée, le 6 mars 1990, n'était pas issu d'élections démocratiques. Mais il faut bien voir que cette loi a été adoptée « dans le cadre des négociations » entre les deux Etats allemands (et les quatre anciennes puissances d'occupation), et que son but était « d'assurer le passage d'une économie socialiste vers une économie de marché ». C'est ce qui est indiqué aux paragraphes 19 et 20 de l'arrêt. On peut ajouter que les services législatifs des ministères fédéraux ont été associés à son élaboration. La loi Modrow est bel et bien le résultat d'une *négociation* politique. Le « parlement non démocratique » de l'ex-RDA n'est donc pas le père unique de la loi Modrow. Qui plus est, celle-ci devint partie intégrante du droit de l'Allemagne réunifiée, le jour même de la réunification, c'est-à-dire le 3 octobre 1990 (paragraphes 19 et 22 de l'arrêt).

1. M. Ress et M^{me} Botoucharova ne souscrivent pas aux conclusions de l'opinion concernant l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, car ils ont voté comme la majorité sur ce point.

4. La loi du 14 juillet 1992 modifie donc une loi qui était depuis près de deux ans une partie intégrante de la législation de la RFA. On peut admettre, comme cela est dit au paragraphe 116 b), qu'un tel laps de temps, compte tenu de l'ampleur de la tâche, a constitué un « délai raisonnable pour corriger les effets » de la loi Modrow, même si près de deux ans, ce n'est pas une période courte.

5. Par contre, quand ce paragraphe continue et dit, au point c), que les propriétaires ont bénéficié d'un « effet d'aubaine » et que le fait que « cette correction a été effectuée sans indemnisation n'était pas disproportionné », nous ne sommes plus d'accord. Le mot « aubaine » a été utilisé pour la première fois, semble-t-il, dans l'arrêt *James et autres c. Royaume-Uni* du 21 février 1986 (série A n° 98) ; mais l'arrêt *James et autres* a en même temps posé le principe d'une indemnisation – fût-ce par un « remboursement inférieur à la valeur marchande » – pour les personnes privées de leur propriété (*ibidem*, p. 36, § 54). Un manque total d'indemnisation ne saurait se justifier que dans des circonstances exceptionnelles (*Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/94, § 89, CEDH 2000-XII) ; il est symptomatique que l'ex-roi, qui a perdu son trône à la suite d'un référendum après la chute d'une dictature militaire, ait bénéficié d'une indemnisation substantielle accordée par notre Cour, alors que les modestes requérants ici n'ont droit à rien. Y aurait-il deux catégories de circonstances exceptionnelles ? Et d'ailleurs la notion de circonstances exceptionnelles est elle-même dangereuse ; il faut la manier, nous semble-t-il, avec beaucoup de prudence.

6. Nous devons ajouter que la loi de 1992 a eu un effet *rétroactif* et qu'elle était peu prévisible. Les requérants étaient devenus légalement propriétaires. Ils étaient légalement inscrits en cette qualité dans le livre foncier, la cinquième requérante depuis 1991, les quatre autres depuis une date égale ou *postérieure* à la loi de 1992. Qu'ils aient hérité de biens à l'origine destinés à l'exploitation agricole alors qu'ils n'étaient pas ou n'étaient plus agriculteurs ou membres d'une coopérative agricole, cela pourrait justifier qu'on les privât de leur propriété (bien qu'ils fussent de bonne foi et qu'ils aient eu confiance dans la loi). Mais sans aucune indemnité ?

La jurisprudence admet bien entendu, dans certains cas, que l'Etat exerce un droit de préemption légale (voir, pour la préemption d'une œuvre d'art, les arrêts *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, CEDH 2000-I ou, pour la préemption de biens immobiliers, *Hentrich c. France*, 22 septembre 1994, série A n° 296-A) ; mais elle n'a jamais admis, à notre connaissance, un droit de préemption *rétroactif*. M. Beyeler et M^{me} Hentrich ont d'ailleurs été reconnus victimes d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 et ont obtenu des sommes importantes (voire très importantes pour M. Beyeler) au titre de l'article 41. Y aurait-il deux types de préemption ?

7. Bref, nous considérons que les requérants ont été privés de leurs biens sans aucune indemnité ; ils ont été les victimes d'un manquement aux règles de l'Etat de droit, alors que précisément la réunification de l'Allemagne, dans son contexte unique, a tendu à rétablir l'Etat de droit. C'est ce qui explique notre vote sur l'article 1 du Protocole n° 1.

8. Nous avons également voté pour une violation de l'article 14 de la Convention, combiné avec cet article : le manque total d'indemnisation ne peut se justifier, à nos yeux, par une différence réelle de situation entre les requérants et les trois catégories de personnes mentionnées au paragraphe 119 de l'arrêt. Cela dit, le raisonnement de la chambre au paragraphe 97 de son arrêt n'était pas non plus aberrant, qui a consisté à dire que, compte tenu de son constat de violation du droit des requérants au respect de leurs biens, elle ne jugeait pas nécessaire d'examiner l'allégation d'un manquement à l'article 14. Mais nous préférons la position que nous avons exprimée par notre vote : elle nous semble exprimer plus explicitement notre conviction.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE RESS

1. Je partage l'opinion dissidente des juges Costa et Borrego Borrego, à laquelle s'est ralliée la juge Botoucharova, sauf en ce qui concerne la violation de l'article 14. Le raisonnement de la chambre, qui avait adopté le 22 janvier 2004 à l'unanimité dans la présente affaire un arrêt où elle concluait à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 au motif que l'Etat avait contraint les requérants à lui céder leur propriété sans indemnisation, me paraît toujours plus convaincant que l'arrêt de la Grande Chambre.

2. Les requérants avaient acquis des droits de propriété non pas de manière illégitime mais de manière tout à fait légale avec la loi du 6 mars 1990. On pourrait parler d'une acquisition illégitime ou, comme le fait la Grande Chambre, d'un « effet d'aubaine » si l'on prenait les anciennes lois et réglementations de la RDA comme critère décisif. Or justement cela n'était nullement l'intention du législateur ou le sens de la loi du 6 mars 1990. Le législateur était tenu de créer une vraie propriété au sens d'une économie libre de marché, pour préparer la RDA à conclure une union monétaire, économique et sociale avec la RFA, ce qui a finalement été réalisé le 18 mai 1990. C'est aller très loin que de considérer qu'il existe dans cette loi une lacune au sujet de la question de la propriété des héritiers de ces terrains et d'en déduire toute une série d'incertitudes quant à leur position juridique. Bien que la loi du 6 mars 1990 soit très courte, voire laconique, toutes les questions litigieuses ont été discutées au sein de la commission parlementaire et étaient donc connues du législateur. Dans la structure de cette loi, il n'y a aucun indice pour conclure à l'existence d'une telle lacune. Autrement, on pourrait déduire de lois courtes toutes sortes de lacunes si les résultats de la loi ne paraissent pas satisfaisants. Naturellement, dans ce cas, le législateur peut corriger ces résultats, mais seulement en respectant les droits individuels qu'il a créés. De plus, depuis la loi du 6 mars 1990 et jusqu'à la loi de 1992, les requérants ont pu exercer pendant deux ans leurs droits de propriété de bonne foi. Si on considère que la période pendant laquelle les autorités italiennes ont laissé M. Beyeler dans l'incertitude quant à savoir s'il était légitimement devenu propriétaire (*Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 119, CEDH 2000-I) était d'un peu plus de quatre ans, il me semble qu'en l'espèce les requérants, dont le droit de propriété n'était pas remis en question, avaient aussi droit à une compensation pour cette espérance légitime créée par l'Etat.

3. Ma plus grande réserve concerne le recours au contexte « unique » de l'unification de l'Allemagne et à des « circonstances exceptionnelles » dans cette affaire. Comme mes collègues Costa et Borrego Borrego l'ont bien souligné, il ne faut pas employer cette expression abusivement. L'unification de l'Allemagne n'est pas plus « unique » que la dissolution de l'URSS ou de la Yougoslavie ou que le changement de régime politique intervenu dans beaucoup de pays après la chute du mur de Berlin. Si un Etat comme la RFA est lié par la Convention, de tels événements ne peuvent pas justifier d'une manière assez générale une interprétation évasive ou une application moins stricte de la Convention. L'arrêt *Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie* ([GC], n° 48787/99, CEDH 2004-VII), dont le contexte aurait aussi pu être qualifié d'« unique » à la suite de la dissolution de l'URSS, est un bon exemple d'une telle attitude ferme de la part de la Cour. Avec la notion de « circonstances exceptionnelles », la Cour aurait pu parvenir à des résultats différents aussi dans cette affaire. Il me semble qu'elle s'est montrée moins ferme dans sa décision *Von Maltzan et autres c. Allemagne* ((déc.) [GC], n°s 71916/01, 71917/01 et 10260/02, §§ 77 et 111-112, CEDH 2005-V), où elle n'a pas reconnu l'« espérance légitime » des requérants à une compensation (comme droit de propriété) même si la Cour constitutionnelle fédérale avait reconnu en principe ce droit de propriété, et dans la présente affaire.

4. L'introduction de la notion de « circonstances exceptionnelles » comme *ratio decidendi* pour justifier une exception dans le cadre de l'article 1 du Protocole n° 1 est une démarche très dangereuse dans le développement de l'interprétation de la Convention. La Cour en a fait usage très rarement, par exemple dans l'affaire *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* ([GC], n° 25701/94, § 89, CEDH 2000-XII), où elle a néanmoins accordé une satisfaction équitable. Si la Cour accepte des circonstances exceptionnelles pour justifier des ingérences de l'Etat dans les droits de l'individu, il s'agit d'une conception de l'étatisme qui est loin de la conception de la protection des droits de l'homme. Dans l'affaire *James et autres c. Royaume-Uni* qui a été mentionnée comme une affaire parallèle (arrêt du 21 février 1986, série A n° 98), il s'agissait de mettre en balance les droits entre des personnes privées ; dans cette affaire, on pouvait dire qu'il n'y avait pas un juste équilibre entre les personnes concernées parce que les locataires avaient déjà procédé à de tels investissements dans les bâtiments qu'il était justifié que le droit du propriétaire formel s'efface. Néanmoins, dans cette affaire aussi, la Cour n'a pas exclu une satisfaction équitable, même si celle-ci était inférieure à la valeur marchande. Dans ce cas précis, il s'agissait d'une situation où l'Etat pouvait être considéré comme le juste arbitre entre les intérêts privés en présence. En l'espèce, l'Etat lui-même est à l'origine de cette ingérence au motif que la loi Modrow avait créé des inégalités dans la société. La situation est loin d'être comparable à celle de l'affaire *James et autres* et je ne comprends pas comment la Cour a pu négliger cette différence profonde.

La notion de « circonstances exceptionnelles » est une notion qui en soi n'est guère susceptible d'une généralisation. De plus, si on essaie de généraliser comme *ratio decidendi* la notion de « circonstances exceptionnelles », la Cour perd quasiment sa qualité d'organe de justice. On ne peut plus prévoir quand et dans quelles circonstances la Cour acceptera l'existence de « circonstances exceptionnelles ». Est-ce que la lutte contre le terrorisme est une situation exceptionnelle ? Est-ce qu'une telle situation exceptionnelle légitime des ingérences dans les droits de l'homme avec le résultat qu'il n'y a plus de violation ? D'après ce que j'ai pu constater par le passé, la Cour n'a jamais admis une telle ingérence dans les droits de l'homme *au profit de l'Etat* à cause de « circonstances exceptionnelles ». Au contraire, la Cour a justifié par exemple dans l'affaire *D. c. Royaume-Uni* (arrêt du 2 mai 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-III) une extension de la protection des individus dans des « circonstances exceptionnelles », ce qui est plutôt dans la ligne de la protection des droits de l'homme, même si la justification n'est guère généralisable.

5. Qu'une loi crée des inégalités n'est pas une situation exceptionnelle. Il y a beaucoup de lois de ce genre et le législateur peut être appelé à corriger une telle inégalité ; toutefois, cette correction doit se dérouler dans le respect des droits de l'homme. Cette correction ne correspond pas à une « situation exceptionnelle ». Elle est en soi une situation tout à fait normale où le législateur, sous la pression politique ou à cause d'objections constitutionnelles, corrige une erreur du législateur qui a mené à des conséquences inacceptables dans la société. Mais tout cela se déroule sur le plan politique et on doit éviter de faire entrer de telles considérations à travers la notion de « situation exceptionnelle » dans le cadre de l'interprétation de la Convention.

6. Qu'y a-t-il d'exceptionnel à une période de transition ? Il peut y avoir de plus grandes possibilités d'erreur de la part du législateur, que le législateur futur aura tendance à corriger, mais cela donne-t-il carte blanche pour commettre des violations des droits de l'homme ou assimiler les violations à des non-violations ? La Cour a également fait mention de la nature du droit ou mieux du manque de clarté de sa nature et de son caractère, et a introduit une classification entre les droits faibles et les droits normaux ou forts. Cette distinction rend les choses encore moins claires. L'une des grandes erreurs de la Cour a été de se pencher sur la législation de la RDA, Etat qui, bien entendu, n'était pas lié par la Convention. Le point de départ pour la Cour aurait dû être l'adoption du Traité d'unification, moment où la Convention est aussi entrée en vigueur à l'égard du territoire de l'ex-RDA. Avec ce traité, la loi Modrow est devenue partie intégrante de la législation fédérale et, comme le Gouvernement l'a confirmé, il a consacré le droit de propriété des requérants. Il était non seulement inutile de se référer à la situation juridique en RDA mais en outre injustifié de remonter

au-delà de l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard du territoire de la RDA.

7. La Cour a également considéré comme une circonstance exceptionnelle le fait que la loi Modrow a été adoptée par un régime qui n'avait pas de légitimité démocratique et que donc nul ne pouvait se fier à la sécurité juridique d'une telle loi. Or le moment décisif a été l'entrée en vigueur du Traité d'unification et l'intégration de la loi Modrow dans le droit de la RFA par le Parlement allemand, élu de manière parfaitement démocratique, ce qui rend cet argument vain. Le fait que le législateur allemand ait réagi rapidement, en moins de deux ans, pour corriger les conséquences prétendument inacceptables de la loi Modrow ne justifie pas d'invoquer des « circonstances exceptionnelles ». Au contraire, un parlement qui est prompt à corriger des erreurs qui sont devenues évidentes ne répond pas à une « situation exceptionnelle » et ne justifie pas de conclure que les ingérences commises peuvent ne pas constituer des violations des droits de l'homme. En bref, toute cette argumentation tourne en rond. La situation à l'étude n'a rien de commun avec celle décrite dans l'arrêt *Rekvényi c. Hongrie* ([GC], n° 25390/94, CEDH 1999-III), où la restriction du droit de vote se justifiait par le motif que l'ensemble du processus électoral risquait sinon d'être mis en péril. En l'espèce, le Gouvernement n'a pas avancé l'idée qu'il devait protéger des droits de propriété individuels mais, au contraire, l'Etat a pensé à une solution où lui-même pouvait tirer le plus grand profit de la privation de propriété.

8. La chambre n'avait pas statué sur le montant de la satisfaction équitable mais elle avait confirmé le principe selon lequel une ingérence disproportionnée dans le droit de propriété donne normalement droit à une réparation. Toutes les considérations sur le caractère des droits des requérants et de leur espérance légitime pourraient jouer un rôle dans l'application de l'article 41, comme la chambre l'avait souligné, mais non dans l'interprétation et l'application de l'article 1 du Protocole n° 1.

Si la Cour doit maintenant dire qu'une certaine forme d'expropriation est proportionnée en raison de l'intérêt qu'a l'Etat à corriger des erreurs, cela n'est pas très éloigné de l'argumentation rejetée dans l'arrêt *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* ([GC], n°s 34044/96, 35532/97 et 44801/98, CEDH 2001-II), où la raison d'Etat (en l'occurrence de la RDA) a été invoquée par les requérants pour justifier les ingérences. Si la Cour admet que l'Etat peut avoir des raisons de méconnaître les droits de l'homme, qu'elle les qualifie d'exceptionnelles ou autres, qui va alors protéger les individus contre les ingérences dans ces droits ?