



Expropriation de biens en Allemagne de l'Est : la modification rétroactive de la loi sur la restitution emporte violation des droits de propriété des héritiers

Dans son arrêt de chambre, non définitif¹, rendu ce jour dans l'affaire [Althoff et autres c. Allemagne](#) (requête n° 5631/05), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu :

Violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété) de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'affaire a été introduite par un groupe d'héritiers du propriétaire d'un terrain qui avait été exproprié dans l'ancienne République démocratique allemande (RDA) et qui avait appartenu auparavant à des propriétaires de confession juive qui avaient été contraints de le vendre sous le régime nazi.

Les requérants se plaignaient de la modification avec effet rétroactif en 1998 de la loi sur le patrimoine, qui entendait régler les conflits relatifs à des biens situés sur le territoire de l'ancienne RDA. A la suite de la modification, le délai initialement prévu pour le dépôt d'une demande en restitution ne fut pas applicable aux demandes de l'Etat allemand, qui en l'espèce était devenu le successeur légal des héritiers des propriétaires initiaux de confession juive en vertu d'un accord germano-américain. Il en résulte que les requérants n'ont droit ni à la restitution des terrains ni au versement du prix de la vente intervenue après la réunification allemande.

Principaux faits

Les requérants, neuf ressortissants allemands, sont les héritiers d'un commerçant qui, en 1939, acheta à une société qui avait son siège à Berlin des terrains d'une superficie de 4 000 m² situés à Babelsberg-Potsdam. Les propriétaires initiaux, d'origine juive, avaient été contraints de vendre leurs biens sous le régime nazi en 1938 ; victimes des persécutions du régime nazi, ils décédèrent en 1940 et 1945 respectivement.

En 1953, dans l'ancienne République démocratique allemande (RDA), les terrains furent expropriés et devinrent la « propriété du peuple ». La fille de l'un des propriétaires initiaux, qui avait réussi à émigrer aux Etats-Unis, engagea par la suite une procédure en vertu de la loi américaine sur les réclamations contre la RDA. Cette loi permettait à des citoyens américains dont les biens avaient été expropriés dans l'ancienne RDA ou avaient été vendus sous la contrainte à l'époque national-socialiste de faire valoir leurs droits à indemnisation. En 1980, la commission des Etats-Unis pour la réglementation des réclamations à l'étranger reconnut que l'intéressée avait droit à une indemnisation.

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

Après la réunification allemande, en 1990, les terrains furent transférés à l'Office pour les questions spéciales liées à l'unification. A la même époque, les requérants firent une demande de restitution de ces terrains, conformément à la loi de 1990 sur le patrimoine. D'après cette loi, des biens expropriés dans l'ancienne RDA étaient restitués si la demande à cet effet était déposée au plus tard au 31 décembre 1992. Les dispositions de la loi étaient également applicables aux personnes qui avaient perdu leurs biens par vente forcée ou expropriation sous le régime nazi. La loi énonçait aussi que si plusieurs personnes déposaient une demande de restitution portant sur le même bien, c'est celle qui avait été lésée « en premier » qui devenait ayant droit. Cela signifiait que si un même bien avait été vendu sous la contrainte pendant la période national-socialiste puis ultérieurement exproprié dans l'ancienne RDA, les héritiers des propriétaires initiaux de confession juive disposaient d'un droit de restitution prioritaire. Dans un tel cas, les héritiers des acquéreurs du bien pendant la période national-socialiste avaient droit à une indemnisation.

En mai 1992, le gouvernement allemand et les Etats-Unis signèrent l'Accord germano-américain sur la réglementation de certains droits patrimoniaux qui prévoyait une réglementation globale des droits à indemnisation des citoyens américains résultant de la loi américaine sur les réclamations contre la RDA. En 1997, l'Allemagne versa une somme globale de plus de 102 millions USD à titre de compensation aux Etats-Unis. En octobre 1998, la loi sur le patrimoine subit une modification en vertu de laquelle la date limite de dépôt des demandes en restitution ne s'appliquait pas aux droits dont disposait l'Etat allemand en vertu de l'Accord germano-américain.

En juillet 2001, l'Office pour la réglementation des questions patrimoniales en suspens rejeta la demande de restitution des terrains qui, en 1997, avaient été vendus à une société à des fins d'investissement et indiqua que le prix de la vente des terrains devait être versé à l'Etat allemand. Il releva que, conformément à la loi sur le patrimoine combinée avec l'Accord germano-américain, l'Etat allemand était devenu le successeur légal de l'héritière des propriétaires initiaux de confession juive, qui avaient opté pour le versement d'une indemnité et donc renoncé à faire valoir ses droits à l'encontre de l'Etat allemand. Les requérants saisirent alors le tribunal administratif de Potsdam, lequel, en novembre 2002, confirma la décision de l'Office. En janvier 2004, la Cour administrative fédérale rejeta le recours en révision des intéressés. Par une décision du 14 août 2004, la Cour constitutionnelle fédérale refusa de retenir le recours constitutionnel des requérants, estimant notamment que la loi sur le patrimoine, telle que modifiée en 1998, ménageait un juste équilibre entre les intérêts concurrents en jeu.

En janvier 2005, les requérants firent une demande d'indemnisation pour la perte des terrains litigieux auprès de l'Office pour la réglementation des questions patrimoniales en suspens, lequel les débouta en mars 2007 au motif qu'ils n'avaient pas déposé leur demande dans le délai de six mois après le rejet définitif de la demande de restitution. La procédure engagée par les requérants devant le tribunal administratif de Potsdam concernant cette décision est toujours pendante.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Invoquant en particulier l'article 1 du Protocole n° 1, les requérants soutenaient que la loi sur le patrimoine, telle que modifiée en 1998, et son application par les juridictions allemandes, avaient porté atteinte à leur droit au respect de leurs biens.

La requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme le 11 février 2005.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Dean **Spielmann** (Luxembourg), *président*,
Karel **Jungwiert** (République tchèque),
Boštjan M. **Zupančič** (Slovénie),
Mark **Villiger** (Liechtenstein),
Ann **Power-Forde** (Irlande),
André **Potocki** (France), *juges*,
Klaus **Köpp** (Allemagne), *juge ad hoc*,

ainsi que de Claudia **Westerdiek**, *greffière de section*.

Décision de la Cour

Article 1 du Protocole n° 1

La Cour a d'abord établi que les garanties de l'article 1 du Protocole n° 1 étaient applicables en l'espèce. Les requérants ont soumis une demande de restitution en vertu de la loi sur le patrimoine, alors que l'Etat allemand n'a pas déposé une telle demande dans le délai légal applicable en vertu de la loi, dans sa version initiale avant sa modification en 1998. Dès lors, après l'expiration du délai, à défaut du dépôt d'une demande de restitution par l'Etat allemand, seul ayant droit des héritiers des propriétaires initiaux de confession juive, les requérants, bien qu'héritiers des propriétaires dont les terrains avaient été expropriés dans l'ex-RDA et donc lésés en second, disposaient d'une espérance légitime de voir se concrétiser un droit à restitution des terrains litigieux.

La modification rétroactive de la loi de 1998 sur le patrimoine, à savoir que le délai de dépôt des demandes ne s'appliquait pas à l'Etat allemand, a entraîné la perte pour les requérants de tout droit à restitution des terrains ou du versement du prix de vente équivalent à la valeur réelle du bien après la réunification. Aux yeux de la Cour, la modification a donc constitué une ingérence dans le droit des requérants au respect de leur bien.

L'ingérence était prévue par la loi. La Cour rappelle à cet égard qu'il appartient au premier chef aux autorités internes d'appliquer le droit interne. Elle estime que l'appréciation de la Cour constitutionnelle fédérale selon laquelle la modification était conforme à la loi fondamentale n'était pas arbitraire. L'objectif de la modification était de clarifier une situation légale incertaine aux yeux du législateur allemand et d'assurer la pérennité des droits patrimoniaux de l'Etat issus de l'Accord germano-américain. La Cour n'a pas de raison de douter que cet objectif servait une cause d'utilité publique, compte tenu de la grande latitude dont dispose le législateur pour mener une politique économique et sociale. Cela vaut en particulier pour des changements aussi radicaux que ceux intervenus lors de la réunification allemande, où il y a eu passage vers un système d'économie de marché.

Toutefois, quant à la proportionnalité de l'ingérence dans le droit des requérants, la Cour note que la modification rétroactive de la loi sur le patrimoine a créé une inégalité en faveur de l'Etat et au détriment des requérants, qui ont été privés de tout droit à restitution des terrains litigieux ou de versement du prix de vente après la réunification. Le délai initial fixé par la loi sur le patrimoine s'appliquait à toutes les demandes patrimoniales, y compris celles portant sur des droits issus de l'Accord germano-américain et aucune disposition spéciale n'exemptait l'Etat allemand de déposer une telle demande. Entre la signature de l'Accord en mai 1992 et l'expiration du délai initialement fixé, l'Etat a donc disposé d'un délai de plus de sept mois pour déposer une demande. En outre, la modification n'est intervenue que huit ans après la réunification allemande et

six ans après l'expiration du délai légal initial pour le dépôt des demandes. Ce délai d'intervention du législateur est un élément à prendre en considération dans l'appréciation de la proportionnalité, même si en l'espèce cette modification tardive peut s'expliquer par le fait que le montant global de la compensation n'a été versé par l'Etat allemand en vertu de l'Accord germano-américain qu'en 1997.

La Cour note en outre que le laps de temps qui s'est écoulé entre le dépôt par les requérants de leur demande en restitution en octobre 1990 et la décision de l'Office pour la réglementation des questions patrimoniales en suspens de rejeter cette demande en juillet 2001, à savoir dix ans et six mois, était excessif. Si la législation allemande prévoyait une indemnisation en l'espèce, celle-ci n'apparaît pas proportionnée eu égard à la gravité de l'ingérence litigieuse. De plus, il n'est pas certain que les requérants pourront percevoir une quelconque indemnité.

Eu égard à ces considérations, la Cour conclut que la modification législative litigieuse a rompu 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.

Article 41

La Cour estime que la question de l'application de l'article 41 (satisfaction équitable) ne se trouve pas en état et la réserve. Elle invite le Gouvernement et les requérants à lui adresser par écrit leurs observations sur cette question et à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir.

L'arrêt existe en anglais et français.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire aux [fils RSS de la Cour](#).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Emma Hellyer (tel: + 33 3 90 21 42 15)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Kristina Pencheva-Malinowski (tel: + 33 3 88 41 35 70)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

Petra Leppee Fraize (tel: + 33 3 90 21 29 07)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les Etats membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.