CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

TROISIEME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 47316/99
présentée par Evamarie FORRER-NIEDENTHAL
contre l'Allemagne

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant le 25 avril 2002 en une chambre composée de

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

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 15 décembre 1998,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par la requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, M^me^ Evamarie Forrer-Niedenthal, est une ressortissante suisse, née en 1957 en Allemagne et résidant à Thun (Suisse). Elle est représentée devant la Cour par M^e^ Waltraud Lange, avocat à Artern (Allemagne).

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. La genèse de l'affaire

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

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

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

2. Les procédures devant les juridictions de la RFA

a. La procédure en référé devant les juridictions civiles

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

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

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

b. La procédure devant le tribunal administratif de Berlin

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

c. La procédure au fond devant les juridictions civiles

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

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

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

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

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

La Cour fédérale ajouta que ladite disposition n'était pas contraire à la Constitution et que si le législateur avait considéré, dans ce contexte particulier lié à la réunification et caractérisé par une incertitude juridique

générale, que la protection de la situation existant de fait (*der tatsächliche Bestand*) devait prévaloir sur celle du droit de propriété, alors la privation de propriété sans indemnisation était exceptionnellement justifiée, pour cause d'utilité publique, même en tenant compte du principe de proportionnalité (*unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit*).

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

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

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

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

La Cour constitutionnelle ajouta qu'en l'espèce l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil ne présentait pas le caractère d'une expropriation, mais constituait une norme visant à retirer aux vices ayant existé lors du transfert de propriété leur base (*Grundlage*) pour l'avenir. Après l'adhésion de la RDA à la RFA, le législateur avait été confronté au fait que le respect des règles de procédure lors de l'acquisition d'une « propriété du peuple » dans la RDA n'avait pas la même portée que lors de transferts de propriété en RFA. Cela avait à l'époque abouti dans de nombreux cas à la création de « propriétés du peuple » de fait, dont l'existence (*Bestand*) pouvait paraître douteuse d'un point de vue formel d'après le droit de la RDA, mais qui n'avait jamais été contestées en réalité. La contestation ultérieure de ces transferts de propriété avait conduit à de nombreux litiges à l'issue incertaine sur l'ancien territoire de la RDA et à un sentiment d'insécurité dans la population.

Or, d'après la Cour constitutionnelle, l'objectif de l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil était de rétablir la sécurité juridique en protégeant les droits acquis (*Bestandsschutz*) et la paix juridique dans ce domaine. Afin de parvenir à atteindre ces objectifs, cette disposition était adaptée et même nécessaire dans l'intérêt public. La perte du droit formel de propriété (*Entzug einer formellen Eigentumsposition*) en découlant demeurait acceptable (*zumutbar*), car les anciens propriétaires ne

disposaient pas de droits dont la protection était plus importante que la réalisation des objectifs visés par la disposition en question. A l'époque de la RDA, ils devaient partir du principe que la transformation en « propriété du peuple » était définitive et même après la réunification, ils ne disposaient pas d'un droit certain (*keine gesicherte Rechtsposition*) et ne pouvaient compter sur le fait de retrouver leur titre de propriété.

B. Le droit et la pratique internes pertinents

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

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

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

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 ont formulé le 15 juin 1990 une déclaration commune sur la réglementation des questions patrimoniales non résolues (*Gemeinsame Erklärung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Regelung offener Vermögensfragen*) et qui devint partie intégrante du traité sur l'unification (*Einigungsvertrag*) allemande du 31 août 1990.

Dans cette déclaration, les deux gouvernements allemands ont indiqué que dans la recherche de solutions aux questions patrimoniales litigieuses, il leur fallait établir un équilibre socialement acceptable (*sozial verträglicher Ausgleich*) entre des intérêts divergents, en tenant compte des principes de sécurité et de clarté juridiques ainsi que de la protection du droit de propriété.

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

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

Le 29 septembre 1990 entra en vigueur la loi du 23 septembre 1990 sur les questions patrimoniales non résolues / loi sur le patrimoine (*Gesetz über die Regelung offener Vermögensfragen* / *Vermögensgesetz*) et qui devait faire également partie du traité sur l'unification allemande. D'après ce dernier, la loi sur le patrimoine continuerait d'exister dans l'Allemagne réunifiée après la réunification des deux Etats allemands le 3 octobre 1990. Le but de cette loi était de régler les conflits relatifs à des biens situés sur le territoire de la RDA d'une manière acceptable sur le plan social, afin d'assurer de manière durable la paix juridique en Allemagne.

La loi sur le patrimoine prévoit en principe un droit à restitution pour les personnes ayant été victimes d'expropriations illégales (*rechtsstaatswidrige Enteignungen*) à l'époque de la RDA, à moins que la restitution ne s'avère impossible en pratique ou que les acquéreurs n'aient été de bonne foi (*redlicher Erwerb* – article 4 § 2 de la loi). Dans ce dernier cas, les anciens propriétaires ont droit à une indemnisation d'après la loi du 27 septembre 1994 sur l'indemnisation d'après la loi sur le patrimoine (*Gesetz über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen*).

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

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

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

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

GRIEFS

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

EN DROIT

1. Le Gouvernement excipe d'abord du non-épuisement des voies de recours internes en ce qui concerne la procédure en référé devant les juridictions civiles, car la requérante n'aurait saisi ni la Cour fédérale de justice ni la Cour constitutionnelle fédérale.

La requérante rétorque que la saisine de la Cour constitutionnelle fédérale dans une procédure de référé constituerait un abus de droit.

La Cour note que dans la procédure au fond devant les juridictions civiles, la requérante a épuisé toutes les voies de recours internes qui lui étaient ouvertes en droit allemand. Or une modification de l'inscription dans le livre foncier ne pouvait être effectuée que si les juridictions du fond avaient constaté que la requérante disposait d'un droit de propriété sur le bien en question.

Dès lors, il échet de rejeter cette exception préliminaire.

2. La requérante soutient que son expropriation rétroactive et sans indemnisation a porté atteinte à son droit au respect de ses biens garanti à l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi rédigé :

> « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.
>
> Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Le Gouvernement soutient à titre principal que la requérante ne disposait ni d'un « bien actuel » ni d'un droit à indemnisation reconnus au moment de l'entrée en vigueur du Traité d'unification, car la communauté des héritiers avait perdu le bien en question lorsque celui-ci était devenu « propriété du peuple » par le biais de la vente effectuée en 1960. A titre subsidiaire, il considère que même s'il y avait eu ingérence, celle-ci était prévue par l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil, poursuivait un but

d'intérêt général et était proportionnée au but légitime poursuivi. En effet, il paraissait légitime de priver la requérante d'un droit qui était purement formel, alors que son bien avait été transformé *de facto* en « propriété du peuple ». Le Gouvernement rappelle que les Etats disposent d'une large marge d'appréciation pour légiférer dans le domaine économique et social, en mettant l'accent sur les particularités de la réunification allemande. Or l'article 237 § 1 de la loi introductive au code civil ne représenterait pas une expropriation, mais une nouvelle réglementation d'un domaine juridique, dans laquelle le législateur avait considéré, pour des raisons de politique économique, que les contrats de vente conclus à l'époque de la RDA demeuraient valables même si toutes les conditions formelles n'avait pas été respectées à l'époque, à condition que le transfert de propriété était valable d'après les principes généraux du droit de la RDA. De plus, la communauté des héritiers avait à l'époque perçu un prix qui n'apparaissait pas déraisonnable pour la vente de leur bien. Enfin, la Cour fédérale de justice était tenue d'appliquer cette nouvelle disposition, ce qu'elle a fait d'une manière qu'on ne saurait qualifier d'arbitraire.

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

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

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

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

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

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

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête recevable, tous moyens de fond réservés.

Vincent BERGER Greffier	Ireneu CABRAL BARRETO Président