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° 46720/99
présentée par Heidi JAHN et Albert THURM
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 2 septembre 1996,

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 les requérants,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérants, M^me^ Heidi Jahn et M. Albert Thurm, sont des ressortissants allemands, nés respectivement en 1947 et résidant à Sangerhausen (Allemagne). Ils sont représentés 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

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

Le 28 juin 1946, la mère des requérants acquit la propriété d'un tel terrain, situé sur l'ancien territoire de la République démocratique allemande (RDA), conformément à l'ordonnance du 3 septembre 1945 sur la réforme agraire (*Verordnung über die Bodenreform* - voir Droit et pratique internes pertinents ci-dessous) de la province de Saxe. Cette dernière prévoyait qu'un terrain acquis dans le cadre de la réforme agraire ne pouvait être ni vendu, ni loué, ni saisi, et qu'une partie de la récolte devait être cédée à l'Etat.

Le but de cette ordonnance était de veiller à ce que certaines surfaces soient exploitées à des fins agricoles afin d'assurer l'approvisionnement de la population en nourriture.

Les ordonnances des 21 juin 1951 et 7 août 1975 sur le changement de propriétaire (*Besitzwechselverordnungen* – voir Droit et pratique internes pertinents ci-dessous) réglaient les cas de retour des terrains dans le fonds agricole et d'attribution à des tiers, à condition que ces derniers s'engagent à exploiter les terrains à des fins agricoles.

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

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

2. La procédure devant les juridictions en RFA

Le 1er septembre 1976, la mère des requérants décéda, et ses enfants se considérèrent comme héritiers de ce terrain, conformément à l'avis d'héritage du tribunal d'instance (*Kreisgericht*) de Sangerhausen du 14 juillet 1992, et tentèrent de le revendre par contrat notarié du 18 janvier 1994.

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.

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

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, al. 3, et 12, al. 2 et 3, de la loi introductive au code civil (*Einführungsgesetz in das Bürgerliche Gesetzbuch* – EGBGB – voir Droit et pratique internes pertinents ci-dessous), car ils ne disposaient pas d'un droit à hériter d'un terrain acquis dans le cadre de la réforme agraire. En effet, aucun d'entre eux n'exerçait au 15 mars 1990 une activité dans les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière ou de l'industrie alimentaire, ou n'avait exercé une activité dans l'un de ces secteurs au cours des dix dernières années.

Les requérants interjetèrent appel de ce jugement.

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

Le 24 avril 1996 les requérants introduisirent un recours constitutionnel, car ils se considéraient comme les héritiers et propriétaires légitimes de ce terrain. D'après eux, les ordonnances de la RDA sur le changement de propriétaire 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.

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 (voir Droit et pratique internes pertinents ci-dessous).

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

B. Le droit et la pratique internes pertinents

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

L'ordonnance du 3 septembre 1945 sur la réforme agraire (*Verordnung über die Bodenreform*) prévoyait qu'un terrain acquis dans le cadre de la réforme agraire ne pouvait être ni vendu, ni loué, ni saisi, et qu'une partie de la récolte devait être cédée à l'Etat.

Le but de cette ordonnance était de veiller à ce que certaines surfaces soient exploitées à des fins agricoles afin d'assurer l'approvisionnement de la population en nourriture.

Les ordonnances des 21 juin 1951 et 7 août 1975 sur le changement de propriétaire (*Besitzwechselverordnungen*) réglaient les cas de retour des terrains dans le fonds agricole ou d'autorisations d'attribution à des tiers, à condition que ces derniers s'engagent à exploiter les terrains à des fins agricoles.

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

Ces ordonnances prévoyaient aussi que les terrains issus de la réforme agraire n'étaient pas transmissibles aux héritiers de manière automatique.

De même, dans un arrêt du 12 mars 1953, la Cour suprême de la RDA avait indiqué que la transmission aux héritiers d'un terrain issu de la réforme agraire n'était pas automatique, mais soumise à l'agrément de l'Etat.

La loi du 6 mars 1990 sur les droits des propriétaires de terrains issus de la réforme agraire (*Gesetz über die Rechte der Eigentümer von Grundstücken aus der Bodenreform*), entrée en vigueur le 16 mars 1990, aussi appelée loi Modrow (du nom du Président du Conseil d'Etat (*Staatsrat*)), levait toutes les restrictions d'utilisation des terrains issus de la réforme agraire, transformant leurs propriétaires en propriétaires au vrai sens du terme.

Le 3 octobre 1990, la RDA adhérait à la République fédérale d'Allemagne (RFA).

2. Droit et pratique en vigueur en RFA

a. L'article 233 §§ 11 à16 de la loi introductive au code civil

En 1992, la RFA adopta une nouvelle loi, visant à réglementer les conflits apparus après la réunification et résultant de la pratique ci-dessus mentionnée et suivie en RDA de ne pas toujours inscrire les changements de propriétaires dans le livre foncier, ce qui eut pour conséquence que les personnes exploitant les terrains *de facto* à des fins agricoles étaient souvent différentes de celles qui étaient inscrites en tant que propriétaires dans le livre foncier. Cette situation avait parfois persisté pendant des dizaines d'années.

Le législateur cherchait aussi à combler les lacunes de la loi de la RDA du 6 mars 1990 qui ne contenait pas de dispositions transitoires pour les cas où les changements de propriétaire n'avaient pas été inscrits dans le livre foncier.

C'est pourquoi il inséra les paragraphes 11 à 16 dans l'article 233 de la loi introductive au code civil *(Einführungsgesetz in das bürgerliche Gesetzbuch*), en se basant sur les principes énoncés à l'époque par l'ordonnance sur la réforme agraire et les ordonnances sur le changement de propriétaire.

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

Ces dernières peuvent exiger l'attribution du terrain sans indemnité.

L'article 233 § 12 n° 2a prévoit que les terrains agricoles sont attribués aux personnes à qui les terrains ont été remis conformément à l'ordonnance sur la réforme agraire ou les ordonnances sur le changement de propriétaire, même en l'absence d'inscription correspondante dans le livre foncier.

L'article 233 § 12 al. 3 de cette loi prévoit que ne peut hériter d'un terrain acquis dans le cadre de la réforme agraire que la personne qui au 15 mars 1990 exerçait une activité dans les secteurs de l'agriculture, de l'exploitation forestière ou de l'industrie alimentaire sur le territoire de la RDA ou qui avait exercé une activité dans l'un de ces secteurs au cours des dix dernières années. Si ce n'est pas le cas, le terrain en question revient au fisc du *Land* où il se situe.

Conformément à la loi sur la modification du droit patrimonial (*Vermögensrechtsänderungsgesetz*), ces dispositions sont entrées en vigueur le 14 juillet 1992.

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

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.

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

De même, dans deux arrêts de principe des 6 et 25 octobre 2000 (1 BvR 1637/99 et 1 BvR 2062/99), la Cour constitutionnelle fédérale considéra que l'article 233 §§ 11 à 16 de la loi introductive au code civil était conforme à la Loi fondamentale, même si l'on partait du principe que les terrains issus de la réforme agraire étaient transmissibles aux héritiers. En effet, la perte de ces terrains par certains des propriétaires n'équivalait pas à une expropriation, le législateur ayant simplement défini le contenu et les limites du droit de propriété au sens de l'article14 § 1, deuxième phrase, de la Loi fondamentale.

D'après la Cour constitutionnelle fédérale, le législateur a le devoir de mettre en place une réglementation patrimoniale équitable sur le plan social (*sozialgerechte Eigentumsordnung*), en ménageant un juste équilibre entre les différents intérêts dignes de protection en présence. En cas de changement des circonstances économiques ou politiques, la marge d'appréciation du législateur était élargie. Par ailleurs, les héritiers des propriétaires de terrains issus de la réforme agraire ne pouvaient compter sur le fait qu'après la loi du 6 mars 1990, ils garderaient des terrains dont ils n'étaient devenus propriétaires que parce que les autorités de la RDA n'avaient pas appliqué leur propre réglementation. Ils ne pouvaient dès lors se prévaloir du principe de protection de la confiance (*Vertrauensschutz*). C'est pourquoi le législateur pouvait encore en 1992 combler ces lacunes en n'accordant la propriété qu'à ceux d'entre eux qui avaient qualité pour en disposer en ayant effectivement travaillé dans l'agriculture.

GRIEFS

Les requérants soutiennent que l'obligation qui leur a été faite de rétrocéder leur terrain sans indemnité en vertu de l'article 233 §§ 11, al.3, et 12, al. 2 et 3, de la loi introductive au code civil a porté atteinte à leur droit au respect de leurs biens garanti à l'article 1 du Protocole n° 1. Ils invoquent également l'article 14 de la Convention.

EN DROIT

1. Les requérants soutiennent que l'obligation qui leur a été faite de rétrocéder leur terrain sans indemnité 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. »

Le Gouvernement soutient que même s'il y a eu ingérence en l'espèce, celle-ci était prévue par l'article 233 §§ 11 à 16 de la loi introductive au code civil, poursuivait un but d'intérêt général et était proportionnée au but légitime poursuivi. Il rappelle d'abord que les Etats disposent d'une large marge d'appréciation pour légiférer dans le domaine économique et social.

Il met ensuite l'accent sur les particularités de la réunification allemande et sur le fait que le législateur a été confronté à des problèmes complexes et difficiles à cerner dans le domaine du droit de propriété, problèmes qui ne sont apparus que progressivement et qui n'étaient pas toujours apparents lors de la signature du traité sur l'unification allemande. D'après le Gouvernement, les nouveaux paragraphes de l'article 233 de la loi introductive au code civil visaient à combler les lacunes de la loi du 6 mars 1990 qui n'avait pas tenu compte de la pratique arbitraire et liée au hasard des autorités de la RDA et qui avait souvent eu pour conséquence que les agriculteurs exploitant effectivement les terrains n'étaient pas inscrits en tant que propriétaires dans le livre foncier. Par ailleurs, l'interprétation de cette disposition par les juridictions internes dans le cas d'espèce n'était pas arbitraire, compte tenu des arrêts de principe de la Cour fédérale de justice et de la Cour constitutionnelle fédérale en la matière.

D'après les requérants, ils étaient les héritiers et propriétaires légitimes du terrain en question et les ordonnances de la RDA sur le changement de propriétaire restreignant l'utilisation d'un terrain acquis dans le cadre de la réforme agraire, entrées en vigueur postérieurement à l'attribution du bien à leur mère, ne s'appliquaient pas à eux. La loi du 6 mars 1990 avait par ailleurs levé toutes les restrictions liées à la possession d'un terrain issu de la réforme agraire et au plus tard à partir de ce moment-là, ils disposaient d'un droit de propriété au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Or cette loi ne présentait pas de lacunes et le législateur allemand aurait dû respecter la volonté du premier parlement démocratiquement élu en RDA à cet égard. En revenant aux dispositions antérieures relatives à la réforme agraire, l'article 233 §§ 11 à 16 de la loi introductive au code civil constituerait une ingérence disproportionnée dans le droit de propriété des requérants, car il aboutirait en réalité à attribuer les terrains en question au fisc des *Länder*.

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.

2. Les requérants invoquent aussi 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. »

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