CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 37592/97
présentée par Bernhardt OLBERTZ
contre l'Allemagne

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section), siégeant en chambre le 25 mai 1999 en présence de

M. M. Pellonpää, *président*,
M. G. Ress,
M. A. Pastor Ridruejo,
M. L. Caflisch,
M. J. Makarczyk,
M. I. Cabral Barreto,
M^me^ N. Vajić, *juges,*

et de M. V. Berger, *greffier de section* ;

Vu l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 15 août 1997 par Bernhardt OLBERTZ contre l'Allemagne et enregistrée le 2 septembre 1997 sous le n° de dossier 37592/97 ;

Vu le rapport prévu à l'article 49 du règlement de la Cour ;

Après en avoir délibéré ;

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant allemand, né en 1945 et résidant à Munich.

Il est représenté devant la Cour par M^e^ Christofer Lenz, avocat au barreau de Stuttgart.

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

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le requérant était originaire de la République fédérale d'Allemagne (RFA), où il avait d'abord travaillé comme expert-comptable, puis comme chef de bureau d'une société de conseil fiscal. En 1984, il s'était mis à son compte en se spécialisant dans le conseil et le redressement d'entreprises en difficulté. En 1990, avant la réunification qui est devenue effective le 3 octobre 1990, il s'installa à Potsdam, en République démocratique allemande (RDA), avec l'intention d'y ouvrir un cabinet de conseil fiscal, alors qu'il n'avait pas passé l'examen requis en RFA pour exercer la profession de conseiller fiscal (*Steuerberater*). Afin de pouvoir ouvrir son cabinet de conseil fiscal en RDA, le requérant acquit également en 1990 la nationalité de cet Etat.

Par une décision du 6 septembre 1990, le ministère des Finances (*Finanzministerium*) de la RDA procéda, par l'intermédiaire du directeur du département fiscal (*Leiter der Abteilung Besitz- und Verkehrsteuern*), à la nomination (*Bestellung*) du requérant comme conseiller fiscal, sans qu'il eût passé au préalable l'examen normalement requis, en RDA aussi, pour exercer cette profession.

Le requérant ouvrit alors son cabinet de conseil fiscal, qui connut une expansion certaine. En 1995, il employa 17 personnes et fit un chiffre d'affaires annuel de 1,6 millions de Deutsch Mark (DM).

Après la réunification, l'administration financière (*Senatsverwaltung für Finanzen*) de Berlin, dans une note (*Vermerk*) du 14 mars 1991, considéra dans un premier temps que la nomination du requérant avait été légale et que les motifs de révocation prévus à l'article 46 § 1 de la loi sur le conseil fiscal de 1990 de la RFA (*Steuerberatungsgesetz* 1990 - voir Droit interne pertinent ci-dessous) étaient inexistants.

Par une décision du 13 avril 1993, l'administration financière du *Land* (*Landesfinanzverwaltung*) de Brandebourg rapporta cette nomination en se fondant sur la disposition modifiée de l'article 46 § 1 de la loi sur le conseil fiscal de 1992 (*Steuerberatungsgesetz* 1992 - voir Droit interne pertinent ci-dessous), au motif que cette nomination avait été effectuée en contradiction avec les dispositions législatives alors en vigueur en RDA. Elle précisa que les conditions pour l'obtention de ladite nomination existant à l'époque, notamment l'exigence relative à l'exercice préalable d'une activité de conseil fiscal sur le territoire de la RDA pendant une durée de quinze ans, prévue à l'article 15 §§ 1 et 2 de l'ordonnance sur le conseil fiscal de la RDA de 1990 (*Steuerberatungsordnung* – voir Droit interne pertinent ci-dessous), n'étaient pas remplies. D'après l'administration financière, l'expérience acquise en matière fiscale antérieurement en RFA n'était pas prise en compte par l'ordonnance précitée. En effet, cette dernière visait à

favoriser l'accès à la profession de conseiller fiscal des ressortissants de la RDA disposant des connaissances requises en RDA en la matière et non pas de permettre aux ressortissants de la RFA d'obtenir par ce biais, d'une manière détournée, leur nomination sans passer l'examen requis.

Le requérant fit appel de cette décision. D'après lui, sa nomination en tant que conseiller fiscal par le ministère des Finances de la RDA était définitive et légale. En vertu de l'article 40a § 1 de la loi sur le conseil fiscal de 1990 (voir Droit interne pertinent ci-dessous), les conseillers fiscaux nommés entre le 6 février 1990 et le 1er janvier 1991 avaient été nommés de manière provisoire au moins jusqu'en 1997 ; la modification de la loi intervenue par la suite en 1992 était anticonstitutionnelle, car elle avait ajouté un nouveau motif de révocation dans son article 46, motif qui ne figurait pas dans la loi antérieure (voir Droit interne pertinent ci-dessous). Par ailleurs, le requérant aurait été de bonne foi, puisqu'il avait donné toutes les indications requises au ministère des Finances, qui l'avait en toute connaissance de cause nommé conseiller fiscal. Il aurait procédé à des investissements considérables dans la gestion de son cabinet et il ne pouvait prévoir à l'époque que suite à des modifications législatives postérieures, sa nomination allait être révoquée.

Par un arrêt du 18 avril 1996, le tribunal des finances (*Finanzgericht*) rejeta le recours du requérant et confirma la décision de l'administration financière pour les mêmes motifs. Il précisa notamment que les dispositions de l'article 15 § 2 de l'ordonnance sur le conseil fiscal de la RDA étaient claires, comme cela ressortait d'une jurisprudence constante de la Cour fédérale des finances (*Bundesfinanzhof*) dans des cas similaires, et qu'elles excluaient toute expérience acquise en RFA. A l'époque de la nomination du requérant en septembre 1990, il y avait certes eu des cas isolés de fonctionnaires est-allemands qui, compte tenu de la situation générale de « fin de règne » du régime, avaient procédé à des nominations en interprétant à leur manière les dispositions législatives pertinentes, mais en aucun cas il ne s'était agi là d'une pratique généralisée.

Par une décision du 14 novembre 1996, la Cour fédérale des finances refusa d'admettre le recours en révision du requérant, au motif qu'il ne soulevait pas de question de droit nouvelle.

Par une décision du 5 février 1997, la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*), siégeant en comité de trois membres, refusa de surseoir à l'exécution des décisions des juridictions inférieures. D'après la Cour constitutionnelle fédérale, ni l'interprétation ni l'application des dispositions législatives pertinentes par le tribunal des finances, qui s'appuyait sur une jurisprudence constante de la Cour fédérale des finances, ne méconnaissaient les droits fondamentaux du requérant. Cela était valable aussi bien pour l'analyse faite par le tribunal sur les conditions initiales requises pour la nomination du requérant que pour la conviction du tribunal que le requérant devait en vertu de l'article 46 § 1 de la loi sur le conseil fiscal connaître les raisons à l'origine de l'illégalité de sa nomination.

Par une décision du 18 février 1997, la Cour constitutionnelle fédérale refusa d'examiner au fond le recours du requérant.

A la suite de ces décisions et conformément à l'article 40a § 1 de la loi sur le conseil fiscal de 1992 (voir Droit interne pertinent ci-dessous), le requérant dut fermer son cabinet de conseil fiscal fin 1997. Il a par la suite revendu son cabinet et sa clientèle.

B. Droit et pratique internes pertinents

1. Dispositions législatives applicables en RDA avant la signature du traité sur l'unité allemande

L'ordonnance sur le conseil fiscal (*Steuerberatungsordnung*) de la RDA fut prise par le Comité des ministres (*Ministerrat*) de la RDA dans les derniers mois d'existence de cet Etat. Elle est datée du 27 juin 1990 et entrée en vigueur le 27 juillet 1990.

En son article 13 § 1, elle prévoit que, pour être nommé conseiller fiscal, il faut avoir passé un examen de conseiller fiscal ou avoir obtenu une dispense.

En vertu de l'article 14 de cette même loi, deux des conditions pour pouvoir être nommé conseiller fiscal sont d'être citoyen de la RDA et de résider sur le territoire de cet Etat.

L'article 15 de ladite loi était ainsi libellé :

(Version allemande)

Voraussetzungen für die Befreiung von der Prüfung

«(1) Von der Steuerberaterprüfung sind die Bewerber zu befreien, die die Voraussetzungen gemäß § 14 Absatz 1 erfüllen und

1. (...)
2. (...)
3. als Facharbeiter mindestens eine fünfzehnjährige hauptberufliche Tätigkeit auf dem Gebiet des Steuerwesens nachweisen.

(2) Eine hauptberufliche Tätigkeit auf dem Gebiet des Steuerwesens üben aus :

1. praktizierende Helfer in Steuersachen, die über eine Zulassung gemäß § 107a der Abgabenordnung (Sonderdruck Nr. 681 des Gesetzblattes) verfügen,
2. ehemalige verantwortliche und leitende Mitarbeiter der VEB Rechnungsführung und Wirtschaftsberatung sowie der Finanzorgane,
3. Steuerbevollmächtigte gemäß § 19 dieser Verordnung.

(3) (...)
(4) Die Befreiung von der Prüfung bedarf der Zustimmung durch die Aufsichtsbehörde. »

(Version française)

Conditions pour la dispense d'examen

«(1) Sont dispensés de passer l'examen de conseiller fiscal les candidats qui remplissent les conditions de l'article 14 § 1 et

1. (...)
2. (...)
3. qui peuvent justifier d'une activité principale comme « ouvrier qualifié » pendant une durée de quinze ans dans le domaine du conseil fiscal.

(2) Sont considérés comme exerçant une activité principale dans le domaine du conseil fiscal :

1. les aide-comptables qui disposent d'une admission en vertu de l'article 107a du code fiscal,
2. les anciens responsables et dirigeants « d'entreprises du peuple » dans le domaine de l'expertise-comptable et du conseil économique ainsi que des organes financiers,
3. les mandataires en matière fiscale, conformément à l'article 19 de cette ordonnance.

(3) (...)
(4) La dispense d'examen nécessite l'accord de l'autorité de surveillance. »

2. Dispositions législatives applicables sur le territoire de l'ancienne RDA après la signature du traité sur l'unité allemande

Suite au traité sur l'unité allemande (*Einigungsvertrag*) du 31 août 1990, l'ensemble des dispositions législatives de RFA furent étendues au territoire de la RDA. Ce fut également le cas de la loi sur le conseil fiscal de la RFA, dont les dispositions s'appliquèrent sur le territoire de l'ancienne RDA à compter du 1er janvier 1991. La réunification elle-même est devenue effective le 3 octobre 1990.

La loi sur le conseil fiscal (*Steuerberatungsgesetz*) de la RFA, dans sa version de 1975, fut modifiée à deux reprises après la signature dudit traité, en 1990 et en 1992.

Dans la version de 1990, l'article 40a § 1, première phrase, était ainsi rédigé :

(Version allemande)

«Als vorläufig bestellt gelten Steuerberater und Steuerbevollmächtigte, die nach dem 6. Februar 1990 und vor dem 1. Januar 1991 bestellt worden sind. Steuerbevollmächtigte haben mit der vorläufigen Bestellung das Recht zur uneingeschränkten Hilfe in Steuersachen für das Gebiet des Bezirks, in dem sie bestellt worden sind. Über die endgültige Bestellung entscheidet die zuständige oberste Landesbehörde im Benehmen mit der zuständigen Steuerberaterkammer nach dem 31. Dezember 1994. Die endgültige Bestellung darf nicht versagt werden, wenn der Berufsangehörige an einem Übergangsseminar erfolgreich teilgenommen hat. (...)»

(Version française)

« Un conseiller fiscal est considéré comme provisoirement nommé (*vorläufige Bestellung*) s'il a été nommé après le 6 février 1990 et avant le 1er janvier 1991 sur le territoire de l'ancienne RDA selon les dispositions législatives alors en vigueur. Cette nomination provisoire l'autorise à exercer sa profession dans la circonscription où il a

été nommé. L'autorité suprême du *Land* se prononcera sur sa nomination définitive après consultation de la chambre des conseillers fiscaux (*Steuerberaterkammer*) compétente, après le 31 décembre 1994. La nomination définitive ne peut être refusée si le bénéficiaire a participé avec succès à un séminaire de formation. (...) »

Dans la version de 1992, les deux phrases suivantes furent rajoutées à l'article 40a § 1 :

(Version allemande)

« (...) Die endgültige Bestellung setzt ferner voraus, daß Gründe für eine Rücknahme der vorläufigen Bestellung nach § 46 Abs. 1 Satz 2 nicht vorliegen. Eine vorläufige Bestellung erlischt spätestens mit dem 31. Dezember 1997. (...) »

(Version française)

« (...) Une nomination définitive suppose par ailleurs que les motifs prévus à l'article 46 § 1, deuxième phrase, pour procéder à l'annulation d'une nomination provisoire sont inexistants. Une nomination provisoire prend fin au plus tard au 31 décembre 1997. (...) »

Dans la version de 1990, l'article 46 § 1 était ainsi rédigé :

(Version allemande)

« Die Bestellung ist zurückzunehmen, wenn der Steuerberater (...) die Bestellung durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung oder durch Angaben erwirkt hat, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig waren. »

(Version française)

« La nomination doit être rapportée si le conseiller fiscal a obtenu celle-ci par tromperie délibérée, menace ou corruption ou en donnant des indications manifestement incorrectes ou incomplètes. »

Dans la version de 1992, une deuxième phrase fut également insérée dans l'article 46 § 1 et qui se lit ainsi :

(Version allemande)

« (...) Eine vorläufige Bestellung (§ 40 a) ist zurückzunehmen, wenn sie rechtswidrig war und der Begünstigte die Umstände kannte oder kennen mußte, die die Rechtswidrigkeit begründen (...)»

(Version française)

« (...) Une nomination provisoire (article 40a) d'un conseiller fiscal doit être rapportée si elle était illégale (*rechtswidrig*) et (...) si le bénéficiaire connaissait ou devait avoir connaissance des circonstances à l'origine de cette illégalité. (...) »

Au cours des années qui suivirent, les ministères des Finances des différents *Länder* procédèrent à une vérification générale des nominations provisoires effectuées au cours de cette période transitoire.

GRIEFS

1. Le requérant se plaint de la décision du ministère des Finances, confirmée par les décisions ultérieures des tribunaux internes, de rapporter sa nomination comme conseiller fiscal suite à la modification de la loi sur le conseil fiscal de la RFA intervenue notamment en 1992. Il allègue que ces décisions méconnaissent son droit au respect de ses biens prévu à l'article 1 du Protocole n° 1.

2. Il soutient également que ces décisions méconnaissent son droit à une égalité de traitement au regard de son droit au respect de ses biens et qu'elles sont donc contraires à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de la décision du ministère des Finances, confirmée par les décisions ultérieures des tribunaux internes, de rapporter sa nomination comme conseiller fiscal suite à la modification de la loi sur le conseil fiscal de la RFA intervenue notamment en 1992. Il allègue que ces décisions méconnaissent son droit au respect de ses biens prévu 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. »

D'après le requérant, l'annulation de sa nomination comme conseiller fiscal constituait une ingérence disproportionnée dans son droit au respect de ses biens. La nomination par les autorités de la RDA aurait été tout à fait légale et le requérant pouvait de bonne foi supposer qu'elle serait définitive. Il aurait soumis toutes les indications requises au ministère des Finances de la RDA et celui-ci l'aurait nommé en toute connaissance de cause. En procédant à la révocation de sa nomination, on ferait peser sur lui les conséquences d'une faute formelle commise par un fonctionnaire est-allemand ; or cette décision aurait eu des conséquences dramatiques puisqu'elle équivalait à une interdiction d'exercer sa profession (*Berufsverbot*) et qu'elle a conduit à « l'anéantissement de son existence économique » (*Zerstörung seiner wirtschaftlichen Existenz*).

La Cour estime que le droit invoqué par le requérant peut être assimilé au droit de propriété consacré à l'article 1 du Protocole n° 1 : en ouvrant et en faisant prospérer son cabinet de conseil fiscal, le requérant avait réussi à constituer une clientèle ; revêtant à beaucoup d'égards le caractère d'un droit privé, elle s'analysait en une valeur patrimoniale, donc en un bien au sens de la première phrase de l'article 1 (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts

Van Marle et autres c. Pays-Bas du 26 juin 1986, série A n° 101, p. 13, § 41, et H. c. Belgique du 30 novembre 1987, série A n°127-B, p.34, § 47b).

La Cour rappelle que « l'article 1 garantit en substance le droit de propriété (...). Il 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 contractants le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général et en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires à cette fin (...). 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, les arrêts Tre Traktörer AB c. Suède du 7 juillet 1989, série A n° 159, pp. 21-22, § 54, et Fredin c. Suède n° 2 du 18 février 1991, série A n° 192, p. 17, § 51).

En l'espèce, l'annulation de la nomination du requérant, qui a dû fermer son cabinet de conseil fiscal, a indéniablement conduit à une perte de clientèle et de revenus pour celui-ci. Dès lors, il y a eu ingérence dans son droit au respect de ses biens.

Celle-ci s'analysait en une mesure de réglementation de l'usage des biens, à examiner sous l'angle du second alinéa de l'article 1 du Protocole n°1, comme la Cour l'a décidé dans des affaires similaires (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts Tre Traktörer et Fredin précités, p. 22, § 55, et p. 15, § 47 respectivement). En effet, si le requérant a dû procéder à la fermeture de son cabinet de conseil fiscal, il a néanmoins revendu celui-ci ainsi que la clientèle qu'il s'était constituée au fil des années.

A cet égard, le fait que le requérant a été nommé par les autorités de la RDA, Etat aujourd'hui disparu auquel la Convention ne s'appliquait pas, est indifférent, car sa révocation, c'est-à-dire l'ingérence litigieuse, reposait sur des décisions prises par les juridictions de la RFA après la réunification, et la Convention trouve dès lors à s'appliquer.

Quant à la légalité de l'ingérence, la Cour relève tout d'abord que la mesure litigieuse était fondée sur l'article 46 § 1 de la loi sur le conseil fiscal de 1992 (voir Droit interne pertinent ci-dessus) et qu'elle était donc prévue par la loi. Celle-ci prévoit expressement un contrôle de la légalité des mesures prises en matière de nominations d'un conseiller fiscal par les autorités de l'ancienne RDA dans la période transitoire. Interpréter l'article 15 § 1 de l'ordonnance sur le conseil fiscal de la RDA dans le sens qu'il ne peut viser que des personnes ayant acquis leur expérience en matière fiscale sur le territoire de la RDA ne se revèle pas comme arbitraire. Par ailleurs, la Cour rappelle que pour le contrôle du droit interne, elle ne jouit que d'une compétence limitée et qu'il appartient au premier chef aux autorités nationales d'interpréter et d'appliquer leurs lois (voir notamment l'arrêt Tre Traktörer précité, p. 23, § 58).

En ce qui concerne la finalité de l'ingérence, la Cour estime qu'en l'espèce, l'ingérence poursuivait un but d'intérêt général : il paraissait en effet légitime pour la RFA de revoir les nominations auxquelles les autorités de la RDA avaient procédé dans les tout derniers mois d'existence de cet Etat, peut-être parfois de manière incontrôlée et avec les abus que cela avait pu engendrer au cours d'une période de transition tout à fait exceptionnelle dans l'histoire d'un pays. Ces vérifications visaient donc également à protéger

le public en lui garantissant la compétence de ceux qui exercent la profession de conseiller fiscal.

Enfin, la Cour doit se pencher sur l'examen de la proportionnalité de l'ingérence. A cet égard, elle rappelle que le second alinéa de l'article 1 du Protocole doit se lire à la lumière du principe consacré par la première phrase de l'article. La Cour a dégagé de celle-ci la condition qu'une mesure d'ingérence ménage 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, entre autres, l'arrêt Sporrong et Lönnroth c. Suède du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, § 69). Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 tout entier, donc aussi dans le second alinéa. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (arrêt Tre Traktörer précité, p. 23, § 59).

En l'espèce, la Cour relève tout d'abord que l'ingérence litigieuse était d'une gravité certaine, étant donné qu'elle a eu pour conséquence la fermeture du cabinet de conseil fiscal du requérant qui a subi un préjudice indéniable. De plus, à l'époque des faits, le requérant avait donné toutes les indications requises au ministère des Finances de la RDA, qui l'avait nommé en toute connaissance de cause ; d'ailleurs, les tribunaux internes ne lui ont par la suite pas reproché d'avoir fait de fausses déclarations, mais ont fondé leurs décisions sur l'article 46 § 1 de la loi sur le conseil fiscal de 1992 de la RFA, qui prévoit qu'une nomination provisoire doit être rapportée si elle s'avère illégale et si le bénéficiaire connaissait ou devait avoir connaissance des circonstances à l'origine de l'illégalité de cette nomination.

A cet égard, comme elle l'a déjà indiqué plus haut, la Cour note que la nomination du requérant est intervenue au cours d'une période de transition tout à fait exceptionnelle dans l'histoire de l'Allemagne et que la modification législative intervenue en 1992 avait pour but de vérifier à posteriori les nominations intervenues pendant cette période afin de s'assurer qu'il n'y avait pas eu d'abus. Les vérifications visaient donc également à protéger le public contre des personnes qui avaient tiré avantage de cette situation afin d'obtenir leur nomination de manière détournée alors qu'elles ne remplissaient pas en RFA toutes les conditions requises.

En particulier, dans le cas du requérant, celui-ci a pu obtenir sa nomination comme conseiller fiscal alors qu'il n'avait pas passé l'examen normalement requis à cet effet. Or comme les tribunaux internes l'ont indiqué, l'ordonnance sur le conseil fiscal de la RDA avait pour but de faciliter l'accès à la profession de conseiller fiscal des ressortissants de la RDA disposant des connaissances requises en la matière afin de préparer la transition vers un nouveau système économique, et non pas de permettre au ressortissants de la RFA d'obtenir par ce biais leur nomination sans passer l'examen requis. La vérification à posteriori de la légalité de ces nominations, qui étaient qualifiés de « provisoires » dans la version de la loi sur le conseil fiscal de 1990, modifiée en 1992, ne paraît pas disproportionnée pour rectifier les erreurs de droit ou les abus commis pendant la période de transition.

Par ailleurs, il semble que le requérant, qui s'était installé en RDA et avait acquis la nationalité de cet Etat en vue d'y ouvrir son cabinet de conseil fiscal, savait ou devait savoir que le texte de ladite ordonnance prévoyait également une expérience en matière fiscale acquise en RDA et non en RFA, et qu'il a donc pris un risque en ouvrant son cabinet de conseil fiscal dans ces circonstances. Enfin, s'il y a eu à l'époque des cas isolés de

fonctionnaires est-allemands qui, compte tenu de la situation générale de « fin de règne » du régime, ont procédé à des nominations en interprétant à leur manière les dispositions législatives pertinentes, il semblerait qu'il ne s'agissait pas là d'une pratique généralisée.

Quoique lourde, la Cour considère que la « charge » imposée au requérant doit se mesurer à l'intérêt général de la communauté, eu égard au contexte exceptionnel dans lequel aussi bien sa nomination que sa révocation ont eu lieu. Or les Etats jouissent là d'une marge d'appréciation (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Tre Traktörer précité, p. 24, § 62).

De plus, le requérant avait à tout moment la possibilité de passer l'examen de conseiller fiscal requis et d'avoir ainsi accès à cette profession comme toutes les personnes originaires de la RFA.

Compte tenu de tous ces éléments, et notamment des circonstances exceptionnelles liées à la réunification allemande, la Cour estime que l'Etat défendeur n'a pas excédé sa marge d'appréciation et qu'il n'a pas manqué, eu égard aux objectifs légitimes poursuivis, de ménager un « juste équilibre » entre les intérêts économiques du requérant et l'intérêt général de la société allemande.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

2. Le requérant soutient également que les décisions litigieuses méconnaissent son droit à une égalité de traitement au regard de son droit au respect de ses biens et qu'elles sont donc contraires à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n°1.

L'article 14 de la Convention est ainsi libellé :

> "La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente 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."

D'après le requérant, l'annulation de sa nomination, au motif qu'il n'avait pas acquis son expérience en matière fiscale sur le territoire de la RDA, a conduit à valider à posteriori la discrimination prévue par l'ordonnance sur le conseil fiscal entre les citoyens de la RDA et ceux de la RFA, et ne reposerait sur aucune justification objective et raisonnable.

La Cour rappelle que, d'après sa jurisprudence constante, l'article 14 de la Convention complète les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour "la jouissance des droits et libertés" qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, il possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'emprise de l'une au moins desdites clauses (voir notamment les arrêts Karlheinz Schmidt c. Allemagne du 18 juillet 1994, série A n° 291-B, p. 32, § 22, et Gaygusuz c. Autriche du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1141, § 36).

Par ailleurs, 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". 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 (arrêt Gaygusuz précité, p. 1142, § 42).

La Cour relève tout d'abord qu'elle n'est pas appelée à se prononcer sur le caractère discriminatoire de l'ordonnance sur le conseil fiscal de la RDA en tant que telle, étant donné que cette dernière fut prise par un Etat auquel la Convention ne s'appliquait pas. Elle doit cependant se prononcer sur la conformité à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n°1 de l'annulation de la nomination du requérant qui reposait sur l'article 46 § 1 de la loi sur le conseil fiscal de 1992 de la RFA et sur l'interprétation à posteriori de ladite ordonnance par les juridictions allemandes.

A cet égard, la Cour considère qu'il y a eu de manière indirecte différence de traitement entre les personnes ayant acquis leur expérience en matière fiscale sur le territoire de la RDA, et celles l'ayant acquise sur le territoire de la RFA et qui se trouvaient par ailleurs dans des situations analogues.

Cependant, comme elle l'a déjà longuement développé ci-dessus, la révocation du requérant est intervenue dans le cadre général des vérifications des nominations auxquelles les autorités allemandes ont procédé après la réunification et qui poursuivaient un but d'intérêt général.

Par ailleurs, cette différence de traitement a eu lieu dans un contexte tout à fait exceptionnel lié à la réunification d'un pays issu de deux Etats aux systèmes politiques et économiques opposés et l'Etat jouit là d'une marge d'appréciation certaine.

Compte tenu de tous ces éléments et notamment des circonstances liées à la réunification allemande, la Cour considère que l'Etat défendeur n'a pas excédé sa marge d'appréciation et que la différence de traitement reposait sur une justification objective et raisonnable.

Il s'ensuit que ce grief est également manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

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

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.

Vincent Berger
Greffier

Matti Pellonpää
Président