APPLICATIONS/REQUÊTES Nos 7655/76, 7656/76, 7657/76 (joined/jointes)

X., Y. and Z. v/the FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

X., Y. et Z. c/RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

DECISION of 4 October 1977 on the admissibility of the applications

DÉCISION du 4 octobre 1977 sur la recevabilité des requêtes

Article 6, paragraph 1 of the Convention: *Whatever may be, in respect of property, the indirect consequences of the ratification by the Federal Republic of Germany of the treaties of Moscow (12 August 1970) and Warsaw (7 December 1970), the Federal Constitutional Court, seized of an appeal against the act of ratification, was not called upon to determine civil rights and obligations of private individuals.*

Article 1, paragraph 1 of the First Protocol *: A person complaining of an interference with his property must show that such right existed.*

The question of deprivation of property within the meaning of this provision, can only arise if there is a direct and sufficient causative relationship between the act complained of and the loss of property.

Article 6, paragraphe 1, de la Convention *: Quelles que puissent être, quant aux biens, les conséquences indirectes de la ratification par la R.F.A. des traités de Moscou (12 août 1970) et de Varsovie (7 décembre 1970), la Cour constitutionnelle fédérale, saisie d'un recours contre les lois portant ratification, n'était pas appelée à décider de contestations sur des droits et obligations de caractère civil de particuliers.*

Article 1, paragraphe 1, du Protocole additionnel *: Celui qui se plaint d'une atteinte à son droit de propriété doit démontrer qu'un tel droit existait.*

Il ne peut y avoir privation de propriété, au sens de cette disposition, que s'il existe un rapport de causalité adéquate entre l'acte dont on se plaint et la perte de la propriété.

EN FAIT (*English : see p. 121*)

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

1. Mme X., professeur de lycée en retraite, âgée de 73 ans, est domiciliée à B.. M. Y., cultivateur, âgé de 57 ans, est domicilié à H.. M. Z., cultivateur retraité, âgé de 62 ans, est domicilé à L.. Les requérants sont de nationalité allemande. Ils sont représentés devant la Commission par le Professeur Fritz Münch domicilié à Heidelberg.

Avant 1945, Mme X. et MM. Y. et Z. étaient domiciliés respectivement à A. (Prusse orientale), à B. (Poméranie) et à C. (Prusse orientale) où ils étaient propriétaires de fermes. Ils ont été expulsés à la fin de la guerre, en 1945, et tous leurs biens ont été confisqués par la Pologne.

2. Par le Protocole de Potsdam les territoires situés à l'Est de la ligne Oder-Neisse ont été transférés à la Pologne et à l'Union soviétique (nord de la Prusse orientale). Ce protocole n'a pas réglé la question des frontières allemandes et les requérants estiment que leurs droits individuels sont demeurés ce qu'ils étaient avant l'occupation desdits territoires (cf. argumentation, paragraphe 6 ci-dessous).

Selon les requérants, cette situation a été modifiée par le Traité de Moscou, conclu le 12 août 1970 entre la République Fédérale d'Allemagne et l'Union soviétique, et par le Traité de Varsovie, conclu le 7 décembre 1970 entre la République Fédérale d'Allemagne et la Pologne.

Aux termes du Traité de Moscou, les Parties contractantes déclarent vouloir œuvrer pour la paix et la détente, respecter les principes de la Charte des Nations Unies et régler pacifiquement leurs différends éventuels. Elles s'engagent à respecter les frontières actuelles des Etats européens, reconnaissent la ligne Oder-Neisse et déclarent n'avoir aucune revendication territoriale l'une contre l'autre. Il est spécifié que le Traité ne modifie en rien les accords antérieurs existant entre les Parties.

Aux termes du Traité de Varsovie, les Parties contractantes reconnaissent la ligne Oder-Neisse, s'engagent à respecter l'intégrité territoriale de chacune d'entre elles et déclarent n'avoir aucune revendication territoriale l'une contre l'autre. Elles déclarent en outre vouloir respecter les principes de la Charte des Nations Unies et régler pacifiquement leurs différends éventuels. Elles se proposent de normaliser et développer leurs relations dans divers domaines. Il est spécifié que le Traité ne modifie en rien les accords antérieurs existant entre les Parties.

D'une lettre du Ministère fédéral des affaires étrangères, datée du 23 juillet 1976 et produite en copie par les requérants, il ressort que le Gouvernement de la République Fédérale juge contraires au droit international les confiscations dont il s'agit mais qu'aucun accord avec les Etats intéressés

(en particulier la Pologne) n'est intervenu à propos, notamment, de la question d'une indemnisation éventuelle ; cette question, selon le Gouvernement fédéral, n'est nullement affectée par les Traités. Quant à la péréquation des dommages pécuniaires le Ministère renvoie aux possibilités de dédommagement selon la loi sur la péréquation des charges (Lastenausgleichsgesetz) et la loi sur la réparation des dommages (Reparationsschädengesetz). Le Gouvernement ne saurait reconnaître des droits à réparation qui vont au-delà de ces lois.

Les requérants allèguent que la reconnaissance de la frontière occidentale de la Pologne selon la ligne Oder-Neisse a eu pour effet d'éteindre les droits de propriété des anciens expulsés, dont ils font partie.

3. Les requérants ont introduit en 1972 et 1973 des recours constitutionnels contre les lois de ratification par la République Fédérale des traités de Moscou et de Varsovie, du 23 mai 1972. Ils ont fait valoir que ces lois et l'instrument de ratification sont contraires à l'article 14 de la Loi fondamentale (garantie de la propriété).

Ces recours ont été rejetés comme irrecevables par un comité de trois juges de la Cour constitutionnelle fédérale les ... avril (requérants X. et Z.) et ... mai 1976 (requérant Y.).

Les décisions du comité des trois juges sont motivées comme suit (résumé) :

Aucun droit des requérants n'est directement visé (nicht unmittelbar rechtlich betroffen) par la ratification des traités de Moscou et de Varsovie. La Cour se réfère à sa jurisprudence (arrêt du 7 juillet 1975, BVerf GE 40, 141 (164 ff.)) selon laquelle ces traités ne sont pas de nature à créer des obligations dans le chef des particuliers (nicht geeignet, unmittelbare Verhaltenspflichten Einzelner zu begründen). La liberté de mouvement (Recht auf Freizügigkeit) visée à l'article 11, paragraphe 1 de la Loi fondamentale n'est pas non plus affectée par les lois de ratification. Celle-ci n'est garantie que sur le territoire fédéral (BVerf GE 2, 266 (273)) auquel n'appartiennent pas les territoires situés au-delà de la ligne Oder-Neisse, au sens de cette disposition. Aucun droit individuel protégé par l'article 14 de la Loi fondamentale concernant la garantie de la propriété (durch Art. 14 GG geschützte individuelle Rechtspositionen) n'est modifié au détriment des intéressés par les lois susmentionnées (cf. arrêt du 7 juillet 1975, BVerf GE 40, 141 (166 ff)). Les requérants ne peuvent pas présenter une demande de dommages-intérêts par la voie d'un recours constitutionnel, celui-ci étant limité aux buts énumérés à l'article 95 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale. Dans l'arrêt concernant Mme X. la Cour relève que ni le devoir de réunification (Wiedervereinigungsgebot) contenu dans le Préambule de la Loi fondamentale ni l'article 25 de cette loi ne garantissent des droits fondamentaux ; en conséquence un recours constitutionnel ne saurait être basé sur ces dispositions.

Les griefs des requérants peuvent se résumer comme suit :

4. Les requérants se plaignent d'une violation de l'*article 1 du Protocole additionnel*. Ils estiment que la République Fédérale a violé leurs droits de propriété sur leurs immeubles sis en Prusse orientale et en Poméranie par la ratification des traités de Moscou et de Varsovie.

5. Ils se prétendent victimes d'une violation de l'*article 6, paragraphe 1 de la Convention* en raison de la procédure non publique devant la Cour constitutionnelle fédérale.

ARGUMENTATION DES REQUÉRANTS

Statut des territoires à l'Est de la ligne Oder-Neisse

6. Les territoires situés à l'Est de la ligne Oder-Neisse ont d'abord fait partie de la zone d'occupation soviétique et ont été transférés par le Protocole de Potsdam à la Pologne (le nord de la Prusse orientale à l'Union soviétique) pour être « administrés ». Or, ce transfert remplace simplement une puissance occupante par une autre et ne modifie en rien le statut de territoire occupé militairement au sens du Règlement de La Haye concernant les us et coutumes de la guerre sur terre, règlement valable formellement entre les belligérants de 1939 à 1945 et devenu partie du droit international général. Une cession administrative présuppose une convention entre cédant et cessionnaire. Celle-ci fait défaut et les puissances occupantes ne pouvaient pas disposer du territoire occupé – ceci d'autant moins qu'elles avaient déclaré que la division de l'Allemagne en zones d'occupation ne constituait ni un démembrement ni une annexion et que de nouvelles frontières seraient déterminées ultérieurement. Le Protocole de Potsdam n'a donc pas réglé la question des frontières allemandes. Voyant qu'un règlement territorial par un traité de paix se faisait attendre, les deux puissances « administrantes » ont annexé unilatéralement les territoires en question. Contraire au droit international général, cette annexion était nulle. Aussi la République Fédérale d'Allemagne et les puissances occidentales ont-elles longtemps protesté et refusé la reconnaissance de cette situation.

Ces territoires restant allemands, sous occupation militaire, la Pologne était obligée de respecter le Règlement de La Haye. Le droit allemand restait en principe en vigueur et la confiscation des biens des personnes privées était interdite (articles 43, 46, paragraphe 2 du Règlement de La Haye). Il n'y a donc pas lieu de tenir compte des lois et décrets polonais de 1946 qui ont réglé ces confiscations. Le statut des territoires et les droits individuels des requérants restaient donc ce qu'ils étaient avant l'occupation militaire.

Traités de Moscou et de Varsovie

7. Cette situation a été modifiée par l'entrée en vigueur des traités de Moscou (12 août 1970) et de Varsovie (7 décembre 1970). La République

Fédérale y reconnaît toutes les frontières en Europe et en particulier la frontière occidentale de la Pologne. Ces traités ont donc pour effet de convertir en frontières internationales ce qui était ligne de démarcation de zones d'occupation. Sans la reconnaissance allemande la souveraineté territoriale sur les régions de l'Est ne pouvait être acquise à la Pologne et à l'Union soviétique. Les traités portent donc reconnaissance d'une annexion opérée contrairement au droit international.

Le changement du statut territorial a mis fin aux droits de propriété des requérants. Il est vrai que la Commission a pu dire que l'émancipation du Congo n'avait pas engagé la responsabilité de la Belgique envers les colons dépossédés ultérieurement (cf. N° 1065/61, Ann. 4, p. 261). Mais la situation, en l'espèce, est différente : La propriété des requérants a été confisquée par la Pologne et elle n'existait plus, de jure, que grâce à la protection par le Règlement de La Haye. Cette protection prend fin lorsque les territoires occupés militairement deviennent partie intégrante du territoire national de l'occupant. Les mesures prises par celle-ci doivent dès lors être considérées comme des actes souverains.

Selon la thèse officielle des autorités fédérales allemandes, les deux traités ne mentionnent pas de droits individuels et n'ont nullement pour objet d'y porter atteinte. La Cour constitutionnelle fédérale a repris cette thèse (cf. BVerfGE, vol. 40, p. 141). Toutefois, les traités ont souvent des répercussions automatiques. La Cour elle-même l'a admis dans un cas analogue concernant le traité avec R.D.A. (cf. BVerfGE vol. 36, pp. 1, 30). Il est donc erroné de prétendre que le droit de propriété des expulsés existe toujours. La preuve en est que le Gouvernement fédéral refuse systématiquement d'intervenir par voie diplomatique en faveur des ayants droit auprès des autorités polonaises.

Les requérants rejettent l'argument, invoqué à plusieurs reprises devant la Cour constitutionnelle fédérale tiré du fait que le droit de propriété a été ineffectif depuis plus de trente ans. Cet argument n'est pertinent que dans une procédure tendant à des mesures conservatoires. Aussi, la Cour ne se l'approprie que dans ce contexte (BVerfGE vol. 33, pp. 195, 198 ; vol. 38, pp. 49, 51). Dans sa décision concernant les traités de Moscou et de Varsovie (BVerfGE vol. 40, p. 141) elle ne l'emploie pas dans les passages visant la propriété (pp. 165 et suiv.) bien que le Gouvernement le lui ait suggéré (p. 154).

Les requérants soulignent enfin que la décision de la Commission sur la recevabilité de la requête N° 6742/74 (Décisions et Rapports N° 3, p. 98) ne constitue pas un précédent en l'espèce, les arguments avancés étant ici différents.

Article 26 de la Convention

8. Les voies de recours internes à la disposition des requérants (article 90 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale) ont été épuisées. Le recours constitutionnel est le seul recours qui s'offre lorsqu'une loi viole directement les droits fondamentaux (article 93, paragraphe 2 loc. cit.). Les recours constitutionnels ont été rejetés in camera les ... avril et ... mai 1976 par un comité de trois juges (article 93 a) loc. cit.). Le délai de six mois a été respecté.

Compétence ratione loci

9. La Convention oblige les Etats à ne pas enfreindre les droits fondamentaux, mais ne précise pas dans quel espace. La clause de l'article 63 vise les actes accomplis dans les territoires dont l'Etat assure les relations internationales mais les articles 1 et 63 combinés n'exigent pas que les effets d'une violation de la Convention se produisent à l'intérieur du territoire effectivement gouverné par une Partie contractante. Aussi la Commission dit-elle dans l'affaire Hess (N° 6231/73, Décisions et Rapports 2, p. 72) que rien, en principe, ne l'empêche de connaître de l'affaire pour la seule raison que l'autorité britannique a agi à Berlin. Si cette requête a été rejetée, c'est parce que l'autorité responsable était quadripartite et il semble que la requérante n'ait pas pu prouver que l'attitude des seules autorités britanniques aurait modifié les mesures prises à l'égard de son mari. Dans les présentes requêtes par contre c'est uniquement la République Fédérale qui a pu conférer la sanction légale aux mesures prises par la Pologne en violation du droit international.

D'autre part, sur le plan du droit international – seul pertinent pour l'interprétation de la Convention –, les frontières orientales de l'Allemagne n'avaient pas changé du fait de l'occupation militaire mais l'administration de la République Fédérale fut la seule à pouvoir se développer sur la base de l'autodétermination de la population. Le critère de l'autodétermination est indispensable pour distinguer l'autorité légitime sur un territoire occupé des gouvernements fantoches, agents locaux de la puissance occupante. On peut donc affirmer que la République Fédérale a continué l'Etat allemand et que le territoire du Reich, sans avoir égard aux annexions illicites, était le territoire de la République Fédérale. En ce qui concerne les provinces de l'Est cette thèse a été rejetée dans l'ombre par une terminologie ambiguë pour des raisons politiques, mais pour la zone soviétique elle a été énoncée longtemps sans ambages et maintenue par les alliés occidentaux. Cette thèse valait pour tout le territoire allemand, c'est-à-dire les territoires qui appartenaient de jure à la République Fédérale jusqu'aux traités avec l'Est. En conséquence, au moment de l'entrée en vigueur des traités, les provinces orientales où se trouvaient les biens des requérants étaient soumises au régime de la Convention en ce qui concerne les actes de la République Fédérale.

Article 1 du Protocole additionnel

10. Le Gouvernement mis en cause ne saurait justifier la privation de la propriété en invoquant les termes de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1. Il ne peut en effet exciper d'un motif d'utilité publique pour avoir porté atteinte au droit de propriété des requérants. A en croire les explications officielles allemandes sur la portée des traités, il n'aurait pas même eu conscience des répercussions que pouvaient avoir les traités litigieux sur la propriété privée.

En outre, le droit allemand (article 14, paragraphe 3 de la Loi fondamentale) exige que toute loi portant expropriation fixe le mode et le montant de l'indemnisation. Or, les lois de ratification des traités sont muettes sur ce point ; la formule accompagnant leur dépôt au bureau du Parlement spécifie même : « dépenses néant ». Quant aux principes généraux du droit international à observer en cas d'expropriation on peut se demander s'ils entrent en ligne de compte dans les rapports entre un Etat contractant et ses propres ressortissants. Mais en l'espèce on peut constater que les confiscations polonaises légalisées par la République Fédérale étaient contraires au droit humanitaire de la guerre et ont fait partie de l'expulsion globale d'une population dans des circonstances qui correspondent à la définition du génocide.

Article 6 de la Convention

11. Le recours constitutionnel était le seul dont disposaient les requérants pour défendre le droit de propriété — un droit civil au sens de l'article 6, paragraphe 1. Malgré le caractère de droit public qu'il revêt, ce recours doit se conformer en l'occurrence aux exigences de la Convention. La Cour aurait donc dû statuer en séance publique et rendre l'arrêt publiquement. Selon les requérants la jurisprudence de la Commission relative à la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale (cf. par exemple, Annexe 4, pp. 286, 296) n'est pas applicable en l'espèce, étant donné qu'elle vise la situation où le recours constitutionnel est un recours supplémentaire, que la République Fédérale peut organiser à son gré même de façon expéditive. D'après les requérants la Cour européenne des Droits de l'Homme a confirmé dans l'affaire Engel que toute procédure nationale concernant un droit civil est soumise aux exigences de la Convention.

Les requérants demandent en outre à la Commission d'apprécier si la procédure n'a pas dépassé un délai raisonnable (3 et 4 ans selon le cas) et si les requérants ont bénéficié d'un jugement équitable. En effet, la Cour n'a pas pesé tous les arguments des requérants et, en particulier, ne s'est pas prononcée sur le statut des territoires où les biens des requérants sont situés, point essentiel pour résoudre le problème.

EN DROIT

1. Les requêtes N° 7655/76, 7656/76 et 7657/76, dont les auteurs ont d'ailleurs confié la présentation à un seul et même représentant, soulèvent les mêmes griefs, étayés par une même argumentation. Il y a donc lieu de prononcer leur jonction, en application de l'article 29 du Règlement intérieur de la Commission.

2. Les requérants allèguent en premier lieu que la ratification par la République Fédérale d'Allemagne des traités de Moscou (du 12 août 1970) et de Varsovie (du 7 décembre 1970) a eu pour effet de les priver de la propriété de biens immeubles qu'ils possédaient avant 1945 dans des régions qui font aujourd'hui partie du territoire de la Pologne. Ils soutiennent que leurs droits sur ces biens immeubles ont subsisté jusqu'à la ratification desdits traités.

Ils invoquent l'article 1er, paragraphe 1, du Protocole additionnel, qui est ainsi conçu :

> « 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. »

La Commission rappelle en premier lieu qu'elle a déjà été saisie d'une requête (N° 6742/74, décision du 10 juillet 1975, publiée dans D.R. 3, p. 98) dont l'auteur se plaignait de la perte, survenue en 1945, de propriétés situées dans la région des Sudètes. Dans cette affaire, la Commission avait estimé que le traité conclu le 11 décembre 1973 entre la République Fédérale d'Allemagne et la République tchécoslovaque n'avait pas affecté une éventuelle créance du requérant en indemnisation de la perte de ses propriétés.

Toutefois, dans la présente affaire, les requérants prétendent qu'après 1945 ils étaient demeurés propriétaires des biens immeubles qu'ils possédaient en Prusse orientale et en Poméranie.

Ils soutiennent en effet que la confiscation de leurs immeubles à laquelle les autorités polonaises ont procédé en 1945 ou peu après était invalide en droit international jusqu'à l'entrée en vigueur des deux traités précités. En effet, ces immeubles étaient situés sur des territoires qui, selon l'interprétation que les requérants donnent du Protocole de Potsdam, devaient être considérés comme territoires allemands occupés militairement par la Pologne. Or, selon l'article 46, paragraphe 2, des Règlements concernant les lois et coutumes du droit de la guerre, annexés à l'Acte final des Conférence de La Haye de 1899 et de 1907, Règlements que les requérants considèrent comme faisant partie, aujourd'hui, du droit international général, la propriété privée ne peut être confisquée par la puissance occupante. En reconnaissant la frontière dite Oder-Neisse dans les traités de Moscou et de Varsovie, la République Fédérale aurait ainsi retiré aux régions dont il s'agit

leur caractère de territoires occupés militairement en même temps qu'elle leur retirait sa protection en leur qualité de territoires allemands.

La Commission constate — et les requérants ne le contestent point — que les territoires en question se sont trouvés depuis la fin de la Seconde guerre mondiale soustraits à l'administration effective du Gouvernement défendeur. La Commission a déjà constaté, notamment dans ses décisions sur la recevabilité des requêtes N° 1611/62 (Ann. 8, p. 158) et N° 6231/73 (D.R. 2, p. 72) que des actes accomplis en-dehors du territoire national peuvent, dans certaines circonstances, engager la responsabilité d'une Partie contractante aux termes de la Convention. Il en va donc de même, a fortiori, lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'un acte (la ratification des traités) accompli sur le territoire national mais dont certains effets s'exerceraient, selon les requérants, sur territoire étranger ou, respectivement, sur une partie du territoire national soustraite à l'administration effective du Gouvernement défendeur. La Commission ne saurait donc, en l'espèce, se déclarer incompétente ratione loci pour connaître de cette partie des requêtes.

Il convient d'examiner maintenant si les requérants sont titulaires d'un droit protégé par l'article 1er du Protocole additionnel et, le cas échéant, si les traités les ont privés de ce droit. Le droit de propriété auquel prétendent les requérants n'est plus susceptible d'exercice effectif depuis plus de trente ans, à la suite de la confiscation prononcée par les autorités polonaises. D'autre part, la question de savoir dans quelle mesure les Règlements de La Haye liaient jusqu'en 1970 le Gouvernement polonais, soit directement, soit au titre du droit international général, est douteuse. Est également douteuse la question de savoir si ces Règlements, qui régissent le comportement des Etats belligérants, peuvent être invoqués par des particuliers à raison d'actes accomplis après la fin des hostilités. Est douteuse, enfin, la question de savoir si un acte prétendument accompli en violation des Règlements de La Haye doit être considéré comme nul ou s'il oblige seulement l'Etat qui en est l'auteur à verser une indemnité, s'il y a lieu (article 3 de la Convention de La Haye de 1907).

Après la décision de confiscation prise par les autorités polonaises, les requérants peuvent avoir mis quelque espoir, pour faire reconnaître la survie de leur droit de propriété, dans certains arguments juridiques au nombre desquels celui qui vient d'être discuté. La ratification des traités de Moscou et de Varsovie par la République Fédérale a rendu plus difficile, il est vrai, l'usage de ce dernier argument. Mais là s'arrêtent, à cet égard, les effets de cette ratification. Avant comme après celle-ci, l'existence d'un droit de propriété dans le chef des requérants était presque aussi incertaine et l'exercice d'un tel droit tout aussi impossible.

D'autre part, la Commission est d'avis qu'une violation de l'article 1er du Protocole additionnel ne peut être envisagée que s'il existe un lien de

causalité adéquate entre l'acte dont on se plaint (en l'espèce : la ratification des traités par la République Fédérale d'Allemagne) et la perte du droit dont on se prétend titulaire. La Commission estime qu'en l'espèce les requérants n'ont pas non plus montré l'existence d'un tel lien.

Il s'ensuit que, sur ce point, la requête est manifestement mal fondée, au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la Convention.

3. Les requérants se plaignent en second lieu que le comité de trois juges de la Cour constitutionnelle fédérale qui a rejeté leurs recours n'a pas appliqué une procédure conforme aux exigences de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, lequel stipule, en sa première phrase :

> « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

La Commission a maintes fois exprimé l'opinion que l'article 6, paragraphe 1 précité ne s'applique pas à la procédure par laquelle un comité de trois juges de la Cour constitutionnelle fédérale déclare irrecevable (unzulässig), comme en l'espèce, un recours constitutionnel (cf. entre autres les décisions N° 436/58, Ann. 2, p. 386 ; N° 673/59, Ann. 4, p. 286 ; N° 742/60, Ann. 4, p. 296). De l'avis des requérants, toutefois, cette jurisprudence ne viserait que les cas où le recours constitutionnel suit un ou plusieurs recours judiciaires ordinaires, mais non le cas où, comme en l'espèce, le recours constitutionnel est l'unique recours. La Commission estime que, même si l'on adoptait sur ce point la thèse des requérants, l'article 6, paragraphe 1, ne serait pas pour autant applicable en l'espèce.

En effet, les recours formés par les requérants avaient pour objet d'obtenir l'annulation des lois de ratification de deux traités comportant des engagements de nature purement politique : renonciation au recours à la force, respect des principes de la Charte des Nations Unies, développement des relations entre les Etats parties, reconnaissance de l'intangibilité des frontières, notamment celles occidentales de la Pologne. Les traités précisent en outre qu'ils laissent subsister tous les accords antérieurs liant les Parties. Que l'existence ou l'absence de ces traités ait pu avoir, comme conséquence indirecte, une influence sur des arguments dont les requérants souhaitaient faire usage pour tenter de justifier leurs revendications ne saurait modifier l'objet desdits traités. Il s'ensuit que le recours dont les requérants entendaient saisir la Cour constitutionnelle fédérale ne pouvait en aucune manière conduire celle-ci à décider d'une contestation sur des droits et obligations de caractère civil des requérants. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention est donc, quoi qu'il en soit, inapplicable au litige que les requérants ont porté

devant la Cour constitutionnelle fédérale. Cette partie de la requête est donc incompatible, ratione materiae, avec les dispositions de la Convention, au sens de son article 27, paragraphe 2.

Par ces motifs, la Commission

– Prononce la jonction des requêtes N° 7655/76, 7656/76 et 7657/76 ;

– DÉCLARE CES REQUÊTES IRRECEVABLES.

(TRANSLATION)

THE FACTS

The **facts** of the case, as stated by the applicants, may be summarised as follows :

1. Mrs X., a retired secondary school teacher, aged 73 years, is resident in B. Mr. Y., a farmer, aged 57 years, is resident in H. Mr Z., a retired farmer aged 62 years, is resident in L. The applicants are of German nationality. They are represented before the Commission by Professor Fritz Münch, resident in Heidelberg.

Prior to 1945, Mrs X., Mr Y. and Mr Z. were resident respectively in A. (east Prussia), B. (Pomerania) and C. (East Prussia), where they owned farms. They were expelled at the end of the war, in 1945, and all their property was confiscated by Poland.

2. Under the Potsdam Protocol, the territories situated to the East of the Oder-Neisse Line were transferred to Poland and the Soviet Union (Northern part of East Prussia). That Protocol did not settle the question of Germany's frontiers, and the applicants consider that their individual rights are still the same as they were prior to the occupation of the said territories (cf. the arguments in Section 6 below).

According to the applicants, that situation was modified by the Treaty of Moscow, signed on 12 August 1970, between the Federal Republic of Germany and the Soviet Union, and by the Treaty of Warsaw signed on 7 December 1970 between the Federal Republic of Germany and Poland.

In the Treaty of Moscow, the Contracting Parties declare their desire to work for peace and the relaxation of tensions, to respect the principles of the United Nations Charter and to settle any disputes by peaceful means. They undertake to respect the present frontiers of the European States, recognise

the Oder-Neisse Line and declare that they have no territorial claims on each other. It is specified that the Treaty in no way affects earlier agreements existing between the parties.

In the Treaty of Warsaw, the Contracting Parties recognise the Oder-Neisse Line, undertake to respect each other's territorial integrity and declare that they have no territorial claims on each other. They further declare their desire to respect the principles of the United Nations Charter and to settle any disputes by peaceful means. They propose to normalise and develop their relations in various fields. It is specified that the Treaty in no way affects earlier agreements existing between the parties.

It emerges from a letter from the Federal Ministry of Foreign Affairs dated 23 July 1976, a copy of which is submitted by the applicants, that the Government of the Federal Republic regards the confiscations in question as contrary to international law but no agreement with the States concerned (in particular Poland) has been reached, particularly on the question of possible compensation ; according to the Federal Government, this matter is in no way affected by the treaties. As regards compensation for pecuniary loss, the ministry refers to the possibilities of compensation provided under the Equalisation of Charges Act (Lastnausgleichsgesetz) and to the Reparations Act (Reparationsschädengesetz). The Government cannot recognise any right to reparations beyond what these acts allow.

The applicants allege that the recognition of the Western frontier of Poland along the Oder-Neisse Line has had the effect of extinguishing the property rights of the former expellees, themselves included.

3. The applicants lodged constitutional appeals in 1972 and 1973 against the laws whereby the Federal Republic ratified the Moscow and Warsaw Treaties on 23 May 1972. They argued that these laws and the instrument of ratification are at variance with Article 14 of the Basic Law (guarantee of property).

These appeals were rejected as inadmissible by a panel of three judges of the Federal Constitutional Court on ... April (Applicants X. and Z.) and ... May 1976 (Applicant Y.).

The reasons given for the decision of the panel of three judges are as follows (summary) :

None of the applicants' rights is directly affected in law (nicht unmittelbar rechtlich betroffen) by the ratification of the Treaties of Moscow and Warsaw. The Court refers to its decisional case-law (judgment of 7 July 1975 BVerf GE 40, 141 [164 ff]), according to which the nature of these treaties is such that they do directly not confer rights on individuals (nicht geeignet, unmittelbare Verhaltenspflichten Einzelner zu begründen). Nor is the freedom of movement (Recht auf Freizügigkeit) referred to in Article 11 (1) of the

Basic Law affected by the ratification laws. That freedom is guaranteed only on Federal territory (BVerf GE 2, 266 [273]), to which the territories situated beyond the Oder-Neisse Line do not belong according to that Article. No individual right protected by Article 14 of the Basic Law concerning the guarantee of property (durch Art. 14 GG geschützte individuelle Rechtspositionen) is modified to the detriment of the persons concerned by the above-mentioned laws (cf. judgment of 7 July 1975, BVerf GE 40, 141 [*166 ff*]). The applicants cannot link a claim for damages to a constitutional appeal, the latter being restricted to the purposes listed in Article 95 of the Act of the Federal Constitutional Court. In the judgment concerning Mrs X., the Court points out that neither the requirement of reunification (Wiedervereinigungsgebot) contained in the Preamble to the Basic Law nor Article 25 of that law guarantees fundamental rights ; consequently, a constitutional appeal cannot be based on those provisions.

The applicants' **complains** may be summarised as follows :

4. The applicants complain of a breach of *Article 1 of the First Protocol*. They consider that the Federal Republic has violated their property rights in respect of their immovable property situated in East Prussia and Pomerania by ratifying the Moscow and Warsaw Treaties.

5. They claim to have suffered a violation of Article 6 (1) of the Convention by reason of the non-public proceedings before the Federal Constitutional Court.

ARGUMENTS OF THE APPLICANTS

Status of the territories to the East of the Oder-Neisse Line

6. The territories situated to the East of the Oder-Neisse Line were initially part of the Soviet Occupation Zone and were transferred under the Potsdam Protocol to Poland (the northern part of East Prussia to the Soviet Union) to be "administered". That transfer merely replaces one occupying power by another and in no way changes the status of military occupied territory as defined in the Hague Convention on the laws and customs of war whose provisions were formerly in force between the belligerents between 1939 and 1945 and have become part of general international law. An administrative transfer presupposes an agreement between the transferring party and the transferee. There is no such agreement, and the occupying powers could not take possession of the occupied territory – particularly since they had declared that the division of Germany into occupation zones was neither a dismemberment nor an annexation and that new frontiers would be determined later. Thus the Potsdam Protocol did not settle the question of Germany's frontiers. Seeing that a territorial settlement under a peace treaty was not imminent, the two "administering powers" unilaterally annexed the territory in question.

This annexation, at variance with general international law, was null and void. Accordingly the Federal Republic of Germany and the Western Powers for a long time protested and refused to recognise this situation.

As the territories remained German, under military occupation, Poland was obliged to respect the Hague Convention. German law remained in force, in principle, and the confiscation of private property was forbidden (Articles 43 and 46 (2) of the Hague Convention). Thus there is no need to take into consideration the Polish laws and decrees of 1946 governing these confiscations. So the status of the territories and the individual rights of the applicants remained what they were prior to the military occupation.

The Moscow and Warsaw Treaties

7. This situation was changed by the entry into force of Treaties of Moscow (12 August 1970) and Warsaw (7 December 1970), in which the Federal Republic recognises all frontiers in Europe and in particular the Western frontier of Poland. Thus these treaties have the effect of making international frontiers of what was formerly a demarcation line between occupation zones. Without German recognition, Poland and the Soviet Union could not have had territorial sovereignty over the Eastern regions. Thus the treaties give recognition to an annexation carried out contrary to international law.

The change in territorial status terminated the property rights of the applicants. It is true that the Commission has ruled that the grant of independence to the Congo did not entail any Belgian liability vis-à-vis the settlers who were subsequently dispossessed (cf. No. 1065–61, Yearbook 4, page 261). But the situation in this particular case is different : the applicants' property was confiscated by Poland and no longer existed in law except through the protection given by the Hague Convention. That protection comes to an end when the military occupied territories become an integral part of the occupying power's national territory. The measures taken by the latter must thenceforth be regarded as sovereign acts.

According to the official argument of the Federal German authorities, the two treaties do not mention individual rights and are in no way intended to affect them adversely. The Federal Constitutional Court endorsed that argument (cf. BVerf GE, Vol. 40, p. 141). However, treaties often have automatic repercussions, as the Court itself admitted in a similar case concerning the treaty with the German Democratic Republic (cf. BVerf GE, Vol. 36, pages 1, 30). It is therefore wrong to claim that the property rights of the expellees still exist. This is proved by the Federal Government's systematic refusal to intervene with the Polish authorities through diplomatic channels on behalf of the holders of those rights.

The applicants reject the argument repeatedly advanced in the proceedings before the Federal Constitutional Court that the property right has been ineffective for more than 30 years. That argument is relevant only in proceedings concerned with measures of conservation and the Court endorses it accordingly only in that context (BVerf GE, Vol. 33, pages 195, 198 ; Vol. 38, pages 49, 51). In its decision concerning the Treaties of Moscow and Warsaw (BVerf GE, Vol. 40, page 141), it does not employ it in the passages relating to property (pages 165 *et seq*) despite the Government's suggestion to that effect (page 154).

Finally, the applicants emphasise that the Commission's decision regarding the admissibility of Application No. 6742/74 (Decisions and Reports No. 3, page 98) does not constitute a precedent in this case, since the arguments put forward are different here.

Article 26 of the Convention

8. The domestic remedies available to the applicants (Section 90 of the Act on the Federal Constitutional Court) have been exhausted. A constitutional appeal is the only possible remedy where a law directly violates fundamental rights (Section 93 (2) loc. cit.). The constitutional appeals were rejected in camera on 27 April and 14 May 1976 by a panel of three judges (Section 93a loc. cit.). The six months time-limit was observed.

Competence *ratione loci*

9. The Convention places an obligation on States not to infringe fundamental rights, but does not specify in what place. The clause in Article 63 refers to acts performed in territories for whose international relations the State is responsible, but Articles 1 and 63 together do not require the effects of a violation of the Convention to occur inside the territory actually governed by a Contracting Party. For example, the Commission held in the Hess case (No. 6231/73, Decisions and Reports 2, page 72) that it was not in principle prevented from examining the case just because the British authorities acted in Berlin. The reason why that application was rejected was that the authorities responsible were quadripartite, and the applicant does not appear to have suceeded in proving that the attitude of the British authorities alone would have affected the measures taken with regard to her husband. In the present applications, on the other hand, the Federal Republic was the only State able to confer sanction on the measures taken by Poland contrary to international law.

Further, under international law – the only system of law relevant to the interpretation of the Convention – Germany's Eastern frontiers had not changed as a result of the military occupation, but the administration of the Federal Republic was the only one able to set itself up on the basis of the self-determination of the population. The criterion of self-determination is indispensable in distinguishing the legitimate authority in an occupied territory

from puppet governments, local agents of the occupying power. Thus it can be stated that the Federal Republic continued the German State and that the territory of the Reich, disregarding the unlawful annexations, was the territory of the Federal Republic. As regards the Eastern provinces, this argument has been clouded by ambiguous terminology for political reasons, but as regards the Soviet zone it has long been set forth unambiguously and upheld by the Western allies. This argument held good for the whole of the German territory, that is to say the territories which belonged *de jure* to the Federal Republic until the treaties with the East were signed. Consequently, at the time when the treaties entered into force, the Eastern provinces in which the applicants' property was situated were covered by the system of the Convention as regards the acts of the Federal Republic.

Article 1 of the First Protocol

10. The respondent Government cannot justify deprivation of property by reliance on the wording of the second sentence of the first paragraph of Article 1. It cannot plead grounds of public interest as a reason for infringing the property rights of the applicants. To judge from the official German explanations concerning the scope of the treaties, it was not even aware of the repercussions which the treaties at issue might have on private property.

Further, German law (Section 14 (3) of the Basic Law) requires that any law entailing expropriation shall lay down the manner and amount of compensation. However, the Acts ratifying the treaties are silent on this point ; the form employed for tabling them in parliament even states : "Expenditure : nil". As for the general principles of international law to be observed in cases of expropriation it is open to question whether they are applicable in relations between a contracting State and its own nationals. But in this particular case it can be seen that the Polish confiscations legalised by the Federal Republic were contrary to the humanitarian law of war and were part of the expulsion of a whole population in circumstances corresponding to the definition of genocide.

Article 6 of the Convention

11. A constitutional appeal was the only remedy available to the applicants in defending their property rights—a civil right within the meaning of Article 6 (1). Despite its public law character, that appeal must meet the requirements of the Convention in this case. Accordingly, the Court ought to have sat in public and delivered its judgment in public.

According to the applicants, the decisional case-law of the Commission relating the proceedings before the Federal Constitutional Court (cf. for example, Yearbook 4, pp. 286 and 296) is not applicable in this particular case, since it refers to a situation in which the constitutional appeal is a supplementary appeal, which the Federal Republic can organise as it sees fit,

even expeditiously. According to the applicants, the European Court of Human Rights confirmed in the Engel case that any national proceedings concerning a civil right are subject to the requirements of the Convention.

The applicants also request the Commission to consider whether the proceedings exceeded a reasonable time (3 and 4 years respectively) and whether the applicants had the benefit of a fair hearing. In fact, the Court did not weigh up all the applicants' arguments, and in particular did not make any pronouncement on the status of the territories where the applicants' property is situated, this being an essential point in the resolution of the problems.

THE LAW

1. Applications No. 7655/76, 7656/76 and 7657/76, whose presentation has been entrusted by the applicants to a single representative, raise the same complaints, based on the same arguments. It is therefore appropriate to join them, in accordance with Rule 29 of the Commission's Rules of Procedure.

2. The applicants allege firstly that ratification by the Federal Republic of Germany of the Treaties of Moscow (12 August 1970) and Warsaw (7 December 1970) had the effect of depriving them of the ownership of the immovable property which they possessed before 1945 in regions which are now part of Polish territory. They maintain that their rights to that immovable property continued to exist until the said treaties were ratified.

They rely on Article 1 (1) of the First Protocol, which reads :

> "Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law".

The Commission points out in the first place that it has already dealt with an application (No. 6742/74, decision of 10 July 1975, published in D.R. 3, p.98), in which the applicant complained of the loss in 1945 of property situated in the Sudeten region. In that case, the Commission found that the treaty concluded on 11 December 1973 between the Federal Republic of Germany and the Czechoslovak Republic had not affected any claim by the applicant for compensation for the loss of his property.

However, in the present case the applicants claim that after 1945 they continued to be the owners of the immovable property they possessed in East Prussia and Pomerania.

They maintain in fact that the confiscation of their property by the Polish authorities in 1945 or shortly afterwards was invalid in international law

until the entry into force of the two above-mentioned treaties. The immovable property in question was situated in territories which, according to the interpretation placed by the applicants on the Potsdam Protocol, must be regarded as German territories militarily occupied by Poland. According to Article 46 (2) of the Convention on the laws and customs of war, appended to the Final Act of the Hague Conferences of 1899 and 1907, which the applicants consider is now a part of general international law, private property cannot be confiscated by an occupying power. Thus, by recognising the so-called Oder-Neisse frontier in the Moscow and Warsaw treaties, the Federal Republic deprived the regions in question of their character of militarily occupied territories, at the same time withdrawing from them its protection as German territories.

The Commission notes—and the applicants do not dispute—that the territories in question have been withdrawn from effective administration by the respondent Government since the end of the second World War. The Commission has already ruled, notably in its decisions on the admissibility of applications No. 1611/62 (Yearbook, 8, p. 158) and No. 6231/73 (D.R. 2, p.72) that acts performed outside the national territory can in certain circumstances engage the responsibility of a Contracting Party under the Convention. This consequently holds, *a fortiori*, when the act in question, as in the case in point, is an act (ratification of treaties) performed on the national territory but which produces certain of its effects, according to the applicants, on foreign territory or, as the case may be, on part of the national territory withdrawn from the effective administration of the respondent Government. The Commission cannot therefore declare itself incompetent *ratione loci*, in this case, to examine this part of the applications.

The question must now be considered whether the applicants can claim a right protected by Article 1 of the First Protocol and, if so, whether the treaties deprived them of that right. The property right claimed by the applicants has not been susceptible of effective exercice for more than 30 years, following the confiscation announced by the Polish authorities. Moreover, the extent to which the Hague Convention was binding on the Polish Government before 1970, either directly or by virtue of general international law, is doubtful. Equally doubtful is the question whether the rules set forth in that Convention, which govern the behaviour of belligerent states, can be invoked by individuals with reference to acts performed subsequent to the end of hostilities. Finally doubt also surrounds the question whether an act allegedly performed in violation of the Hague Convention must be deemed null and void, or whether it merely obliges the State performing it to pay compensation, where appropriate (Article 3 of the Hague Convention of 1907).

Following the confiscation decision taken by the Polish authorities, the applicants may have placed some hope of recognition of the survival of their

property rights in certain legal arguments including the one discussed above. The ratification of the treaties of Moscow and Warsaw by the Federal Republic has admittedly made it harder to use this latter argument. In this regard, however, that is as far as the effects of the ratification go. Both before and after it, the existence of the applicants' property right was almost equally uncertain and the exercise of such a right equally impossible.

Further, the Commission takes the view that a violation of Article 1 of the First Protocol can be envisaged only if there exists a direct and sufficient causative relationship between the act complained (in this case, ratification of the treaties by the Federal Republic of Germany) and the loss of the right to which claim is laid. The Commission considers that in this case the applicants have not demonstrated the existence of such a relationship either.

It follows that in this point the application is manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

3. The applicants complain secondly that the panel of three judges of the Federal Constitutional Court which rejected their appeal did not proceed in accordance with the requirements of Article 6 (1) of the Convention, whose first sentence stipulates :

> "In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law."

The Commission has repeatedly expressed the opinion that Article 6 (1) does not apply to procedures whereby a panel of three judges of the Federal Constitutional Court declares a constitutional appeal inadmissible (unzulässig), as in this case (cf., *inter alia*, decisions No. 436/58, Yearbook 2, p. 386 ; No. 673/59, Yearbook 4, p. 286 ; No. 742/60, Yearbook 4, p. 296). In the applicants' opinion, however, those decisions related only to cases in which the constitutional appeal followed one or more ordinary judicial appeals, and not cases, such as the one at issue, in which the constitutional appeal was the sole remedy. The Commission considers that, even if the applicants' argument were accepted in this point, Article 6 (1) would still not apply to the case in point.

In fact the appeals lodged by the applicants were designed to achieve the revocation of the laws ratifying two treaties containing commitments of a purely political character : renunciation of the use of force, respect for the principles of the United Nations Charter, development of relations between the States Parties to them, recognition of the inviolability of frontiers, particularly the Western frontiers of Poland. The treaties also make it clear that they do not affect any earlier agreements binding on the parties. That the existence or absence of these treaties may have exercised, indirectly, an

influence on arguments which the applicants wanted to use in an attempt to justify their claims cannot affect the subject of the said treaties. It follows that the appeal which the applicants wished to submit to the Federal Constitutional Court could not possibly lead the latter to decide on a dispute concerning the applicants' civil rights and obligations. Article 6 (1) of the Convention is therefore in any case inapplicable to the dispute brought by the applicants before the Federal Constitutional Court. This part of the application is therefore incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention within the meaning of Article 27 (2).

For these reasons, the Commission

– orders the joinder of applications No. 7655/76, 7656/76 and 7657/76 ;

– DECLARES THESE APPLICATIONS INADMISSIBLE.