

APPLICATION/REQUÊTE N° 8387/78

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

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

DECISION of 4 March 1980 on the admissibility of the application

DÉCISION du 4 mars 1980 sur la recevabilité de la requête

***Article 10 of the Convention :** Examination of the grounds upon which a Court forbade the distribution of a circular critical of an industrial company's attitude, the author of which was not in a position to prove the accuracy of his allegations.*

***Article 26 of the Convention :** No duty to exhaust a remedy when the point at issue has already been rejected by the competent authority at the request of a third party.*

Article 1, paragraph 1, of the First Protocol :

- a. An individual has contracted for the benefit of third parties. In the circumstances of the case the individual's rights cannot be regarded as his "property".*
- b. Transfer of a debt by legislation from one individual to another. No appearance of a violation of the original creditor's right to peaceful enjoyment of his possessions^[1] in the light of the public interest in the transfer, and 2) in the absence of any loss.*

***Article 10 de la Convention :** Examen des motifs qui ont conduit les tribunaux à interdire la diffusion d'une circulaire critiquant l'attitude d'une entreprise industrielle, mais dont l'auteur n'avait pas été en mesure de prouver l'exactitude de ses allégations.*

***Article 26 de la Convention :** Dispense de l'obligation d'exercer un recours quand la question litigieuse a déjà été tranchée négativement par l'autorité de recours à la demande d'un tiers.*

Article 1, paragraphe 1, du Protocole additionnel :

- a. *Situation dans laquelle une personne a stipulé en faveur d'autrui, En l'espèce, la créance du stipulant ne peut être considérée comme son "bien".*
 - b. *Reprise de dette par l'effet d'une loi. Aucune apparence de violation du droit des créanciers au respect de leurs biens, en raison 1) de l'utilité publique de la reprise, 2) de l'absence de toute perte.*
-

Summary of the relevant facts

(français : voir p. 239)

The applicant, X., applies in his own name and on behalf of 3000 children, born between 1957 and 1962 with serious deformities, resulting from the fact that their mothers had taken the tranquilliser "Contergan" (also known as "thalidomide") during pregnancy. In fact the applicant is only formally authorised to represent two of the children, T. and Z.

In April 1980, X. entered into a contract with a company, G., which had produced the drug, whereby the sum of DM 100 million was paid to X. and two others as trustees. The fund was to be applied to compensate as many victims as possible on condition that they waived any other claims against G. An initial payment of DM 50 million was made to the trustees and all the victims signed documents of waiver.

On 17 December 1971, the Parliament adopted a law (BGBl. 1971, I p. 2018) establishing a public law foundation (Stiftung "Hilfswerk für Behinderte Kinder") endowed with DM 100 million in addition to the DM 100 million contributed by G. under the terms of the settlement. The law came into force on 31 October 1972.

Of the three trustees only X. opposed the transfer of the funds held by them to the new foundation, and attempted to persuade the parents of the victims that the settlement achieved with G. was preferable.

G. apparently distributed information as to the fees which X. had received from them and X. prepared a circular letter to the parents of the victims, accusing G. of trying to avoid its obligations. G. obtained from a judge an interim injunction preventing X. from distributing the circular. This injunction was made absolute in July 1974 and this was confirmed on appeal in May 1975.

X.'s appeal to the Federal Court was rejected in June 1977 as was his appeal to the Constitutional Court in February 1978.

In the meantime G. brought an action against X. to compel him to transfer the trustees' fund to the new foundation alleging that the contract of 1970 had lost its legal basis by virtue of the creation of the foundation.

X. counterclaimed that G. should be ordered to transfer the balance of DM 50 million to him. In May 1974 the Court rejected X.'s claim and upheld G.'s.

X. appealed and the Court of Appeal referred the constitutionality of the law of 17 December 1971 to the Constitutional Court as a preliminary point. At the same time the Constitutional Court considered the appeal of one of the victims as to whether this law violated the right to property guaranteed by the Constitution (Article 14 of the Fundamental Law). By its decision in July 1976, the Constitutional Court confirmed the conformity of the law of 17 December 1971 to the Constitution.

The Court of Appeal therefore confirmed the decision at first instance and X.'s appeal to the Federal Court was rejected in September 1977 as was his appeal to the Constitutional Court in February 1978.

THE LAW (Extracts)

2. It is alleged that the 1971 legislation as interpreted in the relevant court decisions deprived the first applicant and the Contergan children including the second and third applicants of their possessions, contrary to the provisions of Article 1 of the Protocol. The first paragraph of this Article reads as follows :

"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."

a. As regards the first applicant, the Commission notes the competent courts' finding that his contractual rights under the agreement of April 1970 had lost their object because of the establishment of the foundation by the 1971 Act, and that also his right as a trustee to administer, jointly with others, the funds intended for the Contergan children's compensation, was thereby taken from him. Whether or not this amounted to a deprivation of the first applicant's possessions depends on the qualification of the rights in question as "his possessions" within the meaning of Article 1.1 of the Protocol.

In this respect, the Commission observes that both as a party to the contract and as a trustee, the first applicant acquired a merely formal entitlement to these rights. The settlement of 1970 was concluded by him in the form of a contract in favour of third persons, namely the Contergan children some of whom had not been identified by that time. The first

applicant's claim to the fulfilment of the contract cannot therefore be considered as his own personal right. Moreover, he could claim fulfilment not to himself but only to the board of trustees. It is true that in his capacity as trustee the first applicant was formally one of the joint owners of the funds administered by the trust. But again, this ownership cannot be considered as his own personal right. Apart from the fact that the property rights in the trust could only be exercised jointly by the three trustees, it is clear that the trust was established in the exclusive interest of the children who were the true subjects of the trust's property.

The above measures had the effect of transferring this property as a whole to the foundation. While it is true that the first applicant was thereby deprived of his formal co-ownership, he was at the same time also relieved of his obligations towards the children which were likewise transferred to the foundation. The Commission considers that in these circumstances it cannot be said that the first applicant was deprived of "his possessions" in a way which would entitle him to be a victim of a violation (Art. 25 of the Convention) of his rights under Article 1 of the Protocol. This part of the application is therefore manifestly ill-founded within the meaning of Article 27.2 of the Convention.

b. As regards the second and third applicants, being two of the Contergan children affected by the 1971 legislation, the Commission observes that this legislation transformed their claims against the trust into claims against the foundation. It has been alleged that s. 23 of the Act of 17 December 1971 also deprived them of their original compensation claims against the company to which they had only renounced under the condition that they would get compensation from the trust, a condition which could no longer be fulfilled after the entry into force of the legislation. The Commission observes, however, that the applicants have not exhausted the domestic remedies in this respect because they have failed to lodge a constitutional appeal directly against the legislation in which they could have raised the above complaint. Insofar as the transformation of their claims against the trust is concerned, the second and third applicants may however be considered as being absolved from exhausting themselves the domestic remedies at their disposal because the relevant issue has been decided by the Federal Constitutional Court in its decision of ...July 1976.

The present application has, however, been introduced only on 28 July 1978, that is more than six months after the final domestic decision.

Even if it could be said that the Constitutional Court's decision of ...July 1976 was not the final domestic decision within the meaning of Article 26 of the Convention and that the final determination of the second and third applicants' property rights depended on the outcome of the civil proceedings against the first applicant, so that this complaint cannot be considered as

having been filed out of time having regard to the six-months period envisaged in Article 26 of the Convention, the Commission nevertheless does not find any appearance of a violation of the second and third applicants' rights under Article 1 of the Protocol. While it is true that their claims against the trust although not fixed to a specific amount must be considered as their possessions within the meaning of the first paragraph of this Article, it appears that they have been deprived of these claims in the public interest and subject to the conditions provided for by law. The Commission considers that it has been established that the 1971 legislation was not in the best interest of the children themselves and therefore in the public interest. In particular the Commission considers that the second and third applicants have not suffered any loss by the transformation of their claims into a legal claim to regular payments. The Commission notes in this context that the Federal Constitutional Court in its above judgment considered it as a constitutional requirement that the legal transformation of the claims should not affect the personal entitlement of the persons concerned and the substance of their claims. It further notes the Federal Constitutional Court's argument that the transformation of claims was justified under the exceptional circumstances of this case, having regard to the difficulties involved in the determination of the value of the original claims and the necessity to provide the children and their parents with swift and secure assistance. It is also relevant in this context that the State contributions to the public law foundation have subsequently been substantially increased (to a total amount of 220 million DM in addition to the 100 million DM contributed by Chemie G.) by two amendments of 1971 legislation (Fed. Law Gazette I 1976, p. 1876 and 1980 p. 111). The Commission therefore concludes that the second and third applicants' above complaint would in any event be manifestly ill-founded within the meaning of Article 27.2 of the Convention.

.....

4. b. Insofar as the applicant X. complains that the injunction prevented him in particular from expressing in his relationship to the Contergan children's parents for whom he acted as a lawyer, his legal opinion that s. 23 of the 1971 Act constituted an expropriation of the children's claims, the Commission accepts that there has been an interference with the applicant's right to freedom of expression, including the right to hold opinions and impart information and ideas without interference by a public authority which is guaranteed by Article 10.1 of the Convention.

This right is, however, subject to the restrictions laid down in the second paragraph of Article 10 which reads as follows :

"The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary."

The Commission observes that the applicant's statement was prohibited because it interfered in the courts' opinion with the rights of the G. company. The purpose of the injunction was therefore, in the terms of Article 10.2 of the Convention, "the protection of the reputation or rights of others". The injunction was also "prescribed by law" because it was based on the legal provision contained in s. 823 (1) of the Civil Code. The only remaining question is therefore whether the injunction can be justified as being necessary in a democratic society.

In this respect, the Commission observes that the applicant's statement envisaged by the injunction was not limited to an expression of his legal opinion according to which there had been an expropriation of the children's claims. In fact, the Cour of Appeal expressly recognised the applicant's right to express his legal opinion. The reason why the courts considered the restriction of the applicant's freedom of expression to be necessary was not the fact that he believed that there had been an expropriation, but the fact that, among other criticism levelled at the company, he insinuated that it had fostered such expropriation for improper motives, namely for the purpose of gaining further advantages. The courts found that the applicant, though given the opportunity to do so, had failed to prove these allegations, and it is essentially for this reason that they granted the injunction restraining him from repeating the statement, but without ordering him to revoke it. The Commission considers that in these circumstances the restriction is to be considered as necessary in a democratic society. The limitation of the first applicant's freedom of expression is therefore justified under Article 10.2 of the Convention and his above complaint must accordingly be rejected as being manifestly ill-founded within the meaning of Article 27.2 of the Convention.

Résumé des faits pertinents

Le requérant X. déclare agir en son nom comme au nom de 3000 enfants nés entre 1957 et 1962 et présentant de graves malformations dues au fait que leur mère avait absorbé au cours de la grossesse un tranquillisant appelé « Contergan » (aussi appelé « thalidomide »). Toutefois, seuls deux des enfants, les requérants Y. et Z., lui ont donné mandat de les représenter.

En avril 1970, X. conclut avec la firme G., fabriquant le Contergan, un contrat aux termes duquel la firme G. versait à trois « trustees », dont X., une somme de 100 millions de DM destinée à indemniser le plus grand nombre possible de victimes, à condition qu'elles renoncent à toute autre réclamation contre la firme G. Un premier montant de 50 millions de DM fut versé aux trustees et les représentants de toutes les victimes signèrent une déclaration de renonciation.

Le 17 décembre 1971, le Parlement adopta une loi (BGBl. 1971, I p. 2018) instituant une fondation de droit public (Stiftung « Hilfswerk für Behinderte Kinder ») dotée de 100 millions de DM, plus les 100 millions que la firme G. s'était engagée à verser par contrat. La loi entra en vigueur le 31 octobre 1972.

Seul des trois trustees, X. s'opposa au transfert des fonds à la nouvelle fondation et tenta de persuader les parents des victimes que l'arrangement qu'il avait conclu à l'origine avec la firme G. était plus avantageux.

La firme G. ayant apparemment diffusé des informations sur les honoraires qu'X. avait exigés pour son entremise, X. adressa aux parents des victimes une circulaire accusant la firme G. de tenter de se soustraire à ses engagements. Celle-ci obtint du juge une ordonnance provisionnelle faisant interdiction à X. de diffuser cette circulaire. Une interdiction définitive fut prononcée en juillet 1974 et confirmée en appel en mai 1975. Un recours d'X. fut rejeté par la Cour fédérale en juin 1977 et un recours constitutionnel en février 1978.

D'autre part, la firme G., estimant que le contrat de 1970 était devenu sans objet depuis l'institution de la fondation de droit public, assigna X. en justice pour obtenir de lui qu'il transfère à la fondation les fonds déjà reçus. X. demanda reconventionnellement que la firme G. lui verse le solde de 50 millions de DM. En mars 1974, le tribunal fit droit à la demande de la firme G. et rejeta celle d'X.

Le requérant interjeta appel. La cour d'appel suspendit la procédure le temps d'obtenir une décision de la Cour constitutionnelle fédérale sur la constitutionnalité de la loi du 17 décembre 1971. La Cour constitutionnelle examina en même temps un recours d'une des victimes portant sur le point de savoir si cette loi violait la garantie constitutionnelle de la propriété

(article 14 de la Loi fondamentale). Par arrêt rendu en juillet 1976, la Cour constitutionnelle trouva la loi du 17 décembre 1971 conforme à la Loi fondamentale.

La cour d'appel confirma alors la décision du premier juge. Un recours d'X. à la Cour fédérale fut rejeté en septembre 1977 et un recours constitutionnel en février 1978.

(TRADUCTION)

EN DROIT (Extraits)

2. Il est allégué que la législation de 1971, telle qu'interprétée dans les décisions judiciaires pertinentes a privé le premier requérant (X.) et les enfants victimes du Contergan, y compris les deuxième et troisième requérants (Y. et Z.), de leurs biens, contrairement aux dispositions de l'article 1^{er} du Protocole additionnel. Le premier paragraphe de cet article est libellé comme suit :

« 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. »

a. S'agissant du premier requérant, la Commission relève la décision des tribunaux compétents selon laquelle les droits contractuels de l'intéressé découlant de l'accord d'avril 1970 ont perdu leur objet en raison de l'institution de la fondation par la loi de 1971 et que son droit de « trustee » d'administrer conjointement avec d'autres les fonds destinés à l'indemnisation des enfants victimes du Contergan lui a donc été retiré. La question de savoir si ces faits s'analysent, pour le premier requérant, en une privation de ses biens dépend de la définition des droits en question comme « ses biens » au sens de l'article 1, paragraphe 1, du Protocole.

A cet égard, la Commission observe qu'en qualité tant de partie au contrat que de « trustee », le premier requérant n'est devenu que le titulaire formel de ces droits. L'arrangement de 1970 conclu par lui l'a été sous la forme d'un contrat en faveur de tiers, les enfants victimes du Contergan, dont certains n'avaient pas encore été identifiés à l'époque. On ne peut donc

considérer le titre du premier requérant à l'exécution du contrat comme un droit qui lui soit personnel. De plus, il ne pouvait réclamer l'exécution qu'envers l'ensemble des « trustees » mais non envers lui-même seulement. Il est vrai qu'en sa capacité de « trustee », le premier requérant était formellement l'un des co-propriétaires des fonds administrés par le trust. Mais cette propriété ne saurait être, elle non plus, considérée comme son droit personnel. Indépendamment du fait que les droits de propriété dans le trust ne pouvaient être exercés que conjointement par les trois « trustees », il est clair que le trust avait été constitué dans l'intérêt exclusif des enfants, qui étaient les véritables bénéficiaires des biens du trust.

Les mesures sus-rappelées ont eu pour effet de transférer cette propriété dans son ensemble à la fondation. S'il est vrai que le premier requérant a ainsi été privé de sa copropriété formelle, il a également été relevé en même temps de ses obligations à l'égard des enfants, lesquelles ont été transférées de même à la fondation. La Commission estime que, dans ces circonstances, on ne peut pas dire que le premier requérant a été privé de « ses biens » d'une façon qui lui permette de se prétendre victime (article 25 de la Convention) d'une violation des droits que lui reconnaît l'article 1 du Protocole. Cette partie de la requête est donc manifestement mal fondée, au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la Convention.

b. En ce qui concerne les deuxième et troisième requérants, qui sont deux des enfants victimes du Contergan et touchés par la législation de 1971, la Commission observe que cette législation a transformé leurs créances contre le trust en créances contre la fondation. Il a été soutenu que l'article 23 de la loi du 17 décembre 1971 les a privés également de leur titre initial à être dédommagés par la compagnie, titre auquel ils n'avaient renoncé qu'à la condition qu'ils seraient indemnisés par le trust, condition qui ne pouvait plus être remplie après l'entrée en vigueur de la loi. La Commission observe toutefois que les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours internes à cet égard, parce qu'ils n'ont pas formé un recours constitutionnel contre la loi elle-même, recours à l'occasion duquel ils auraient pu faire valoir ce grief. En ce qui concerne le transfert de leurs créances contre le trust, les deuxième et troisième requérants peuvent toutefois être considérés comme relevés de l'obligation d'exercer eux-mêmes les recours internes dont ils disposaient parce que la question a été tranchée par la Cour constitutionnelle fédérale dans son arrêt du ... juillet 1976.

Toutefois, la présente requête n'a été introduite que le 28 juillet 1978, soit plus de six mois après la décision interne définitive.

Même si l'on contestait que l'arrêt de la Cour constitutionnelle du ... juillet 1976 ait été la décision interne définitive, au sens de l'article 26 de la Convention, et si l'on admettait que la décision finale quant aux droits de propriété des deuxième et troisième requérants dépend de l'issue de la

procédure civile contre le premier requérant (en sorte que la requête ne pourrait être considérée comme ayant été introduite après l'échéance du délai de six mois prévu par l'article 26 de la Convention), la Commission estime néanmoins qu'il n'y aurait aucune apparence de violation des droits reconnus aux deuxième et troisième requérants par l'article 1^{er} du Protocole. Quand bien même leurs créances contre le trust, même d'un montant indéterminé, doivent être considérées comme leurs biens, au sens du premier paragraphe de cet article, il apparaît qu'ils ont été privés de ces créances dans l'intérêt public et dans les conditions prévues par la loi. De l'avis de la Commission, il n'a pas été établi que la législation de 1971 n'allait pas dans le sens du meilleur intérêt des enfants eux-mêmes, et, partant, également de l'intérêt public. En particulier, la Commission estime que les deuxième et troisième requérants n'ont subi aucune perte en raison de la transformation de leurs créances en un titre juridique à des paiements périodiques. La Commission note à ce propos que la Cour constitutionnelle fédérale dans son arrêt susmentionné a considéré comme une exigence constitutionnelle le fait que la transformation juridique des créances ne devait pas affecter le droit personnel des intéressés et la substance de leurs créances. Elle note en outre l'argument de la Cour constitutionnelle fédérale selon lequel la transformation des titres était justifiée dans les circonstances exceptionnelles de l'affaire en raison des difficultés rencontrées dans la détermination de la valeur des créances initiales et de la nécessité d'assurer aux enfants et à leurs parents une aide rapide et sûre. Doit aussi être pris en considération le fait que les contributions de l'Etat à la fondation de droit public aient été ultérieurement accrues de façon substantielle (pour atteindre un montant total de 220 millions de DM en plus des 100 millions versés par la firme G.) par deux amendements de la loi de 1971 (Journal officiel fédéral I 1976, p. 1876 et 1980, p. 111). La Commission conclut en conséquence que le grief des deuxième et troisième requérants serait de toute façon manifestement mal fondé, au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la Convention.

.....

4.b. Dans la mesure où le requérant X. se plaint qu'une ordonnance judiciaire l'a empêché spécialement d'exprimer, dans ses relations avec les parents victimes du Contergan pour lesquels il agissait en qualité d'avocat, son opinion juridique selon laquelle l'article 23 de la loi de 1971 constituait une spoliation des enfants, la Commission admet qu'il y a eu ingérence dans l'exercice du droit du requérant à la liberté d'expression, y compris le droit à la liberté d'opinion et à la liberté de recevoir, de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir une ingérence des autorités publiques, droit garanti par l'article 10, paragraphe 1, de la Convention.

Ce droit est toutefois soumis aux restrictions énoncées dans le deuxième paragraphe de l'article 10, qui est libellé comme suit :

« L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

La Commission observe que les déclarations du requérant ont été interdites parce que, de l'avis des tribunaux, elles portaient atteinte aux droits de la firme G. Le but de l'interdiction était donc, au sens de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention, « la protection de la réputation ou des droits d'autrui ». L'interdiction était également « prévue par la loi », puisqu'elle était fondée sur la disposition juridique contenue dans l'article 823, paragraphe 1, du code civil. La seule question restant à examiner est donc de savoir si l'interdiction pouvait être justifiée comme étant nécessaire dans une société démocratique.

A cet égard, la Commission observe que les déclarations du requérant visées par l'ordonnance n'étaient pas limitées à l'expression de son opinion juridique selon laquelle il y avait eu spoliation des enfants. En fait, la cour d'appel a expressément reconnu le droit du requérant d'exprimer son opinion juridique. La raison pour laquelle les tribunaux ont estimé qu'il était nécessaire de limiter la liberté d'expression du requérant n'était pas le fait que ce dernier croyait qu'il y avait eu spoliation, mais le fait que, parmi d'autres reproches adressés à la société G., il insinuait que celle-ci avait encouragé cette spoliation pour des motifs inavoués, à savoir afin d'obtenir d'autres avantages. Les tribunaux ont jugé que, bien qu'il ait eu l'occasion de le faire, le requérant n'avait pas apporté la preuve de telles allégations ; aussi est-ce essentiellement pour cette raison qu'ils ont rendu l'ordonnance l'empêchant de réitérer ces déclarations, mais sans lui ordonner de les retirer. La Commission estime que, dans ces circonstances, la restriction doit être considérée comme nécessaire dans une société démocratique. La limitation de la liberté d'expression du premier requérant est donc justifiée aux termes de l'article 10, paragraphe 2, de la Convention et le présent grief doit en conséquence être rejeté comme étant manifestement mal fondé, au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la Convention.