

APPLICATION/REQUÊTE N° 8954/80

Association X. and
17 individual applicants

v/the FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Association X. et
17 particuliers

c/RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

DECISION of 15 October 1981 on the admissibility of the application

DÉCISION du 15 octobre 1981 sur la recevabilité de la requête

Article 6, paragraph 1 of the Convention : *Application of "test case" method by a court seized of a number of similar cases. Finding that such a procedure did not lead to the other cases being decided with unreasonable delay.*

Article 6, paragraph 1, does not apply to the proceedings before the German Federal Constitutional Court.

The Convention does not prohibit the imposition of a fee by a court on litigants for abuse of the right of petition.

Article 6, paragraphe 1, de la Convention : *Application de la méthode des "cas-tests" par un tribunal saisi d'une multitude de recours semblables. Constatation que cette procédure n'a pas conduit à trancher les autres cas dans un délai non raisonnable.*

L'article 6, paragraphe 1, ne s'applique pas à la procédure de la Cour constitutionnelle fédérale allemande.

La Convention n'interdit pas de mettre à la charge d'une partie un émolument de téméraire plaideur.

Summary of the facts

(français : voir p. 197)

The association and 17 individual applicants, together with 5 700 other persons, brought proceedings against a zone planning permission issued by the Regional Government of Upper Bavaria (Planfeststellungsbeschluss), which authorised the construction of a new airport at Erding near Munich.*

The proceedings were lodged in the second half of 1979 before the Munich Administrative Court.

In February 1980 the Court invites the parties' representatives to select a limited number of test cases in order to simplify and shorten the procedure. The applicants objected and appealed to the Federal Constitutional Court. The appeal was dismissed by a Committee of three judges in March 1980, a fine of 100 DM being imposed on the appellants for using delaying, abusive tactics.

In April 1980 the Administrative Court began the hearing on the merits of the 40 test cases which did not include those of the present applicants. The applicants brought interlocutory proceedings requesting the Administrative Court to order the suspensive effect of their complaints. This was partially granted in October 1980. On appeal the Administrative Court of Appeal granted the suspensive effect in most cases and ordered that the airport construction work be stopped pending decisions in the test cases.

Over 60 hearings were held in the latter cases by the Administrative Court between April 1980 and March 1981. By a judgment of May 1981 most cases were dismissed, leave being given to several plaintiffs to appeal directly to the Federal Administrative Court.

The applicants, who submit that the Administrative Court could have dealt with all 5 700 cases at the same time, complain that they have not had a fair hearing of their cases within a reasonable time.

THE LAW

Article 6 (1) of the Convention provides that, in the determination of his civil rights and obligation, everyone is entitled to a hearing within a reasonable time. The Commission does not consider it necessary to examine whether and to what extent the administrative court proceedings complained of in the present application involved the determination of "civil rights", within the meaning of this provision, of Association X. and the 17 individual applicants as it finds that, in any case, the applicants' own proceedings were not unreasonably prolonged by the Administrative Court's decision to hear a number of test cases first, or by its handling of these cases.

* The applicants were represented before the Commission by the Rechtsanwalt Dr. Sailer in Munich.

The Commission recalls that the reasonableness of the length of proceedings coming within the scope of Article 6 (1) must be assessed in each case according to the particular circumstances (Buchholz Case, para. 94 of the Report of the Commission and para. 49 of the Judgment of the European Court of Human Rights). The Commission notes, with the Federal Constitutional Court, that, in the present case, the Administrative Court was faced with unusual procedural problems in view of the great number of plaintiffs and the complexity of the administrative decision complained of. The Commission does not find that the method chosen by the Administrative Court to cope with this situation discloses, in its application in the present case, any appearance of a violation of the Convention.

As regards, firstly, the method of giving precedence to test cases, the Commission observes that, in order to expedite its own examination of multiple complaints raising identical issues under the Convention, it has itself repeatedly had recourse to a procedure whereby, in order to clarify and determine the Convention issues as soon as possible, it has first examined a limited number of representative cases; the conclusions reached in the test cases have in turn facilitated and accelerated the Commission's examination of the remaining cases, with the result of an overall economy of time. Secondly, as regards the application of the test case procedure by the Administrative Court, the Commission notes that the Court, between 28 April 1980 and 1 April 1981, held hearings on 67 days and that, following this concentrated consideration and after having deliberated, it gave judgment on 27 May 1981.

The Commission also notes that the first applicant obtained during the above period, on 16 April 1981, an order by the Administrative Court of Appeal that construction work on the site for the new airport be stopped pending a final decision on the complaints in the main proceedings. This order was applied for after the Federal Constitutional Court, in its decision of 27 March 1980, had observed that the applicants could in interlocutory proceedings seek to stop any construction work which might be started. The Commission does not feel called upon in the present case to examine whether Article 6 (1) of the Convention, like Article 19 (4) of the Basic Law referred to by the Federal Constitutional Court, guarantees an "effective" judicial review within a reasonable time. It observes that, in any case, the applicants have failed to show that their complaints were rendered ineffective by the test case procedure chosen by the Administrative Court.

The Commission finally observes, as regards the determination of the applicants' constitutional appeals by the Federal Constitutional Court, that the proceedings concerning those appeals fell outside the scope of Article 6 (1) of the Convention (cf. Application No. 8410/78, Decisions and Reports 18, 216). Moreover, as to the Federal Constitutional Court's order that each appellant should pay 100.-DM, and the reason given for that order, the Commission

considers that the Convention does not prohibit the imposition of such a fee by a court on litigants for abuse of the right of petition (cf. Application No. 1307/61, Yearbook 5, 230).

An examination of the applicants' complaints does not therefore disclose any appearance of a violation of the rights and freedoms set out in the Convention and in particular in Article 6. It follows that the application is manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 (2) of the Convention.

For these reasons, the Commission

DECLARES THE APPLICATION INADMISSIBLE.

Résumé des faits

L'association et les 17 particuliers requérants ont recouru avec plus de 5 700 autres personnes contre le plan d'aménagement arrêté par l'administration régionale de Haute-Bavière (Planfeststellungsbeschluss), autorisant la construction d'un nouvel aéroport à Erding près Munich.*

Introduits au cours du second semestre de 1979, ces recours étaient adressés au tribunal administratif de Munich.

En février 1980, le tribunal invita les représentants des parties à sélectionner un nombre limité de cas-tests, afin de simplifier et d'abrégier la procédure. Les requérants s'y opposèrent et saisirent la Cour fédérale constitutionnelle, dont un comité de trois juges rejeta les recours en mars 1980, en imposant à chacun de leurs auteurs une amende de 100 DM pour procédé dilatoire.

Le tribunal administratif ouvrit en avril 1980 la procédure sur le bien-fondé de 40 cas-tests, parmi lesquels ne figuraient pas ceux des présents requérants.

Par ailleurs, les requérants demandèrent au tribunal d'accorder à leurs recours un effet suspensif. Celui-ci ne fut que partiellement accordé en octobre 1980. Sur recours, la cour d'appel administrative admit l'effet suspensif de la plupart des recours et les travaux de construction de l'aéroport furent suspendus.

* Les requérants étaient représentés devant la Commission par M^e Christian Sailer, avocat à Munich.

Plus de 60 audiences furent consacrées par le tribunal administratif à l'examen des cas-tests, entre avril 1980 et mars 1981. Par jugement rendu en mai 1981, la plupart des recours furent rejetés mais plusieurs de leurs auteurs, avec l'autorisation du tribunal, s'adressèrent directement à la Cour administrative fédérale (Sprungrevision).

Les requérants, qui estiment que le tribunal administratif aurait pu traiter les quelque 5 700 recours à la fois, se plaignent que leur cause n'a pas été entendue dans un délai raisonnable.

(TRADUCTION)

EN DROIT

L'article 6, paragraphe 1, de la Convention stipule que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable par un tribunal qui décidera des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. La Commission n'estime pas nécessaire d'examiner si la procédure devant le tribunal administratif, contestée en l'espèce, concernait la décision d'une contestation portant sur des « droits de caractère civil », au sens de cette disposition, de l'Association X... et des 17 particuliers requérants : elle estime en effet que, quoi qu'il en soit, la procédure suivie à l'endroit des requérants n'a pas été indûment prolongée par la décision du tribunal administratif d'entendre d'abord un certain nombre de cas-tests, ni par la manière dont il a examiné ces affaires.

La Commission rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure relevant de l'article 6, paragraphe 1, doit s'apprécier dans chaque espèce suivant les circonstances de la cause (Affaire Buchholz, par. 94 du rapport de la Commission et par. 49 de l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme). La Commission relève, comme l'a fait la Cour constitutionnelle fédérale, qu'en l'espèce le tribunal administratif devrait faire face à des problèmes de procédure inhabituels compte tenu du grand nombre de plaignants et de la complexité de la décision administrative incriminée. Elle n'estime pas que la méthode choisie par le tribunal administratif, telle qu'elle a été appliquée en l'occurrence pour faire face à la situation, révèle quelque apparence de violation de la Convention.

Pour ce qui est d'abord de la méthode consistant à donner la préséance à des cas-tests, la Commission fait remarquer qu'elle-même, pour accélérer son propre examen de requêtes multiples posant des problèmes identiques au regard de la Convention, a souvent eu recours à cette procédure, consistant à examiner d'abord un petit nombre de cas représentatifs pour clarifier et trancher dans les meilleurs délais les questions soulevées sur le terrain de la Convention ; les conclusions auxquelles elle parvient dans les cas-tests faci-

lilent et accélèrent l'examen des cas restants, ce qui lui permet au total de gagner du temps. Deuxièmement, pour ce qui est de l'application de la méthode des cas-tests par le tribunal administratif, la Commission relève que ce tribunal a tenu audience 67 jours entre le 28 avril 1980 et le 1^{er} avril 1981 et qu'après avoir ainsi concentré son examen et délibéré, il a rendu son jugement le 27 mai 1981.

La Commission relève également que l'association requérante a obtenu le 16 avril 1981, donc pendant la période précitée, une ordonnance par laquelle la cour d'appel administrative ordonnait d'interrompre les travaux de construction sur le site du nouvel aéroport en attendant qu'il soit définitivement statué au principal. Cette ordonnance a été sollicitée après que la Cour constitutionnelle fédérale eut observé, dans son arrêt du 27 mars 1980, que les requérants pouvaient, par une procédure interlocutoire, demander la suspension de tous travaux de construction déjà entrepris. La Commission ne s'estime pas appelée à examiner en l'espèce si l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, à l'instar de l'article 19 (4) de la Loi fondamentale, évoqué par la Cour constitutionnelle fédérale, garantit un réexamen judiciaire « effectif » dans un délai raisonnable. Du reste, remarque-t-elle, les requérants n'ont pas montré que leurs recours auraient été rendus inefficaces du fait de la procédure des cas-tests choisie par le tribunal administratif.

La Commission remarque enfin, pour ce qui est de la décision de la Cour constitutionnelle fédérale sur les recours constitutionnels formés par les requérants, que la procédure y afférente échappe à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention (cf. requête n° 8410/78, D.R. 18, p. 216): « Par ailleurs, quant à la décision prise par la Cour constitutionnelle fédérale de mettre à la charge de chacun des appelants une somme de 100 DM et au motif à l'appui de cette décision, la Commission estime que la Convention n'interdit pas à un tribunal d'imposer à des plaideurs des émoluments pour recours téméraires (cf. requête n° 1307/61, Annuaire 5, p. 230).

L'examen des griefs des requérants ne révèle donc aucune apparence de violation des droits et libertés énoncés dans la Convention, notamment en son article 6. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.