

(TRADUCTION)

EN FAIT

Les faits, tels qu'ils ont été exposés au nom des requérants, de nationalité britannique, deux frères nés respectivement en 1910 et 1919, par leurs avoués I. G. Wood et Company de Sheffield, peuvent se résumer comme suit.

Les requérants sont les propriétaires et les occupants d'une maison (Rose Cottage, appelée aussi Garden Cottage) et du terrain alentour d'une superficie totale d'environ 5.000 m² à Cope Street, Barnsley, South Yorkshire. La maison, construite en 1830, est habitée par les requérants depuis plus de 50 ans.

En 1982, le conseil municipal de Barnsley, l'administration locale, frappa d'expropriation la propriété des requérants conformément à l'article 112 (1) de la loi de 1971 sur l'aménagement du territoire, amendé par l'article 91 (1) de la loi de 1980 sur l'aménagement du territoire au niveau local (1).

La propriété des requérants est entourée par des lotissements. L'administration locale décida d'améliorer la zone en débloquent à cet effet des crédits pour améliorer les logements existants et inciter à la construction.

L'expropriation du domaine des requérants, ainsi que de quelques fonds voisins a pour but de démolir la maison des requérants et d'utiliser le terrain disponible pour y construire de nouveaux logements. Les requérants ont fait opposition à cette expropriation et une enquête publique a été ouverte par un inspecteur les 18 et 19 janvier 1983.

Bien que les requérants se soient initialement opposés à l'expropriation pour divers secteurs de l'ensemble, ils acceptèrent finalement, lors de l'enquête, de renoncer à leur opposition à l'expropriation de la totalité de leurs terres sauf le secteur 11, où se trouvaient leur maison et le terrain immédiatement adjacent, à condition de pouvoir conserver une voie d'accès convenable à partir de la route voisine.

(1) L'article 112 de la loi de 1972 sur l'aménagement du territoire, dans sa version amendée, se lit ainsi :

(1) « L'administration locale, objet du présent article a, sur autorisation expresse du Ministre, pouvoir d'exproprier ... (a) tout terrain qui, se trouvant sur son territoire, est propice et nécessaire à l'une ou plusieurs des activités suivantes : aménagement, réaménagement ou amélioration ;

(1A) L'administration locale et le Ministre, qui examineront aux fins de l'alinéa (1) (a) ci-dessus si un certain terrain est propice à un aménagement, réaménagement ou amélioration, prendront en considération :

(a) les dispositions pertinentes du plan d'aménagement ;

(b) le point de savoir si se trouve en vigueur une autorisation d'urbanisme en vue d'une quelconque mise en valeur foncière ;

(c) tout autre élément qui, lors d'une demande d'autorisation d'urbanisme pour mettre en valeur le terrain, serait important pour décider de la suite à donner à cette demande. »

Dans le rapport adressé par l'inspecteur au ministre de l'Environnement, daté du 28 février 1983, ce secteur est décrit comme suit :

« 57. La zone 11 est située au centre de la zone à aménager (plans A et E) et comprend près de la moitié du terrain exproprié. On pourrait certes, envisager quelque aménagement du reste du site sans la zone 11, mais ce serait incontestablement un aménagement incomplet qui laisserait au centre de la zone réaménagée une parcelle considérable, assurément très laide avec sa haute clôture de tôle ondulée et ses tas de ferrailles. La zone 11 est également nécessaire à la construction de logements abrités car il s'agit d'un terrain à pente relativement faible et bien nivelé.

58. Si, à l'issue de l'enquête, les requérants se montraient toujours inflexibles sur leurs refus de se séparer d'une quelconque partie de la zone 11, leur avocat avança fort raisonnablement l'idée qu'ils pourraient renforcer leur position en ne conservant que la partie de la zone 11 située au nord de la bordure sud de Rose Cottage. J'examinerai dès lors moi aussi cette possibilité.

59. A supposer même que, seule, la partie nord de la zone 11 soit enlevée et exclue du plan général, cela laisserait incomplète la zone réhabilitée car le réaménagement en serait alors plus difficile et moins satisfaisant et la quasi totalité des logements abrités devraient sans doute être supprimés du plan faute d'un autre terrain à faible pente. Les requérants seraient d'ailleurs toujours mécontents du résultat. Je ne saurais accepter que la petite entreprise d'emballage en fer dirigée par M. H., âgé de 64 ans (l'un des requérants) soit un argument commercial de poids car l'intéressé sera bientôt retraité, comme l'est déjà son frère aîné. J'éprouve certes une très grande sympathie pour ces deux hommes âgés qui, naturellement, désirent continuer à vivre le reste de leurs jours dans la maison où ils sont nés, ont grandi et ont toujours vécu, mais je ne saurais admettre que cette considération l'emporte sur la nécessité de procéder à un réaménagement et à une amélioration de la zone.

60. Je reconnais que le conseil a fait les efforts voulus pendant un certain temps pour négocier avec les requérants une vente de gré à gré, mais qu'il s'est heurté au refus le plus catégorique, sauf pendant la période précédant l'enquête, où il a semblé un moment qu'il y eut une possibilité de compromis, mais ce n'est plus le cas.

61. Dès lors, j'ai décidé que rien ne justifiait de recommander au Ministre d'omettre dans l'arrêté d'expropriation la zone 11 ou même la partie de la zone 11 située sur le pourtour immédiat de Rose Cottage. »

Dans son rapport, après l'enquête, l'inspecteur recommanda de confirmer l'arrêté d'expropriation. Il s'en expliqua en ces termes :

« La zone d'aménagement, dont l'essentiel se compose du terrain exproprié, se caractérise en général par un désordre malpropre et se détache comme une plaie repoussante qui contraste fâcheusement avec le reste de l'ensemble plus vaste

de la zone de réhabilitation, dont elle est une partie et où l'argent que l'Etat y a dépensé se traduit par un net changement en mieux et où les améliorations sont pratiquement terminées. Cela seul m'indique qu'il y a non seulement un besoin, mais un besoin urgent de réhabiliter le terrain exproprié. »

Le ministre suivit la recommandation de l'inspecteur et confirma l'arrêté d'expropriation le 27 juin 1983.

Les requérants soutiennent que tout autre recours contre cette décision se heurte à l'article 25 de la loi de 1981 sur l'acquisition de terrains (1). Cette disposition empêche de contester l'arrêté émis en vertu de l'article 3 (1) et (2) de la loi de 1981 sur l'acquisition de terrains, qui prévoit un recours si l'arrêté d'expropriation n'a pas été autorisé par un texte de loi, ou qu'une des conditions y prévues n'a pas été respectée à son égard. Les requérants ont reçu de leur avocat l'avis, et ils y ont souscrit, que l'on ne peut pas soutenir que l'arrêté d'expropriation n'a pas été autorisé par une loi ni que les conditions prescrites n'ont pas été respectées selon la base légale, formelle et étroite, que constitue l'article 23 (1) et (2). De plus, la validité ou la légalité de la loi sur l'aménagement du territoire ou de la loi de 1981 sur l'acquisition de terrains ne peuvent en soi être contestées au Royaume-Uni.

Le 24 octobre 1984, le représentant des requérants a informé par télex la Commission que le conseil municipal envisageait de poursuivre la procédure de déclaration d'assignation à la municipalité de la propriété des requérants. Vu l'âge avancé des requérants, l'avocat demandait l'application de l'article 41 et la prise en compte de l'article 36 du Règlement intérieur.

Le Président a rejeté la demande de mesure provisoire prévue à l'article 36 du Règlement intérieur, mais a autorisé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur conformément à l'article 41 du Règlement intérieur. Le rapporteur a demandé au Gouvernement défendeur des informations sur la date envisagée pour l'expulsion des requérants de leur maison et sur les autres possibilités dont dispose le conseil municipal pour obliger à améliorer l'aspect du terrain des requérants qui effusque la vue.

Le Gouvernement défendeur a informé la Commission le 21 novembre 1984 que le conseil municipal avait émis en vertu de la loi de 1981 sur l'expropriation (déclarations d'assignation), une déclaration d'assignation qui aura pour effet de lui transférer le 30 novembre 1984 la propriété du terrain et de la maison des requérants.

Le conseil n'envisageait pas d'entrer en possession du bien avant janvier 1985 et, si les requérants n'acceptaient pas de renoncer au terrain, il faudrait alors demander au tribunal de comté une ordonnance d'expulsion.

(1) L'article 25 de la loi de 1981 sur l'acquisition de terrain se lit ainsi : « Sous réserve des dispositions précédentes de cette partie de la présente loi, un arrêté d'expropriation, une fois confirmé, ne peut être remis en question dans aucune procédure juridique, quelle qu'elle soit. »

Les requérants auront droit, conformément à la loi de 1961 sur l'indemnisation foncière, à une indemnisation égale à la valeur marchande du terrain et aux pertes annexes telles que frais de déménagement. Ils auront également le droit d'être relogés par le conseil : trois offres de logement leur ont d'ailleurs été faites, mais les requérants les ont refusées.

Le Gouvernement défendeur a confirmé également que le conseil municipal détenait d'autres pouvoirs qu'il pouvait utiliser si l'état du terrain des requérants justifiait une intervention de la puissance publique, mais il n'a pas été suggéré que ledit terrain fût dans un état justifiant de telles mesures. Le Gouvernement a soutenu que, s'agissant du terrain des requérants, le but de l'arrêté d'expropriation était d'achever l'amélioration de la zone où se situe le terrain.

GRIEFS

Les requérants se plaignent de ce que leur propriété leur a été ôtée par expropriation à partir d'une appréciation propre à la municipalité selon laquelle le terrain fait désordre et peut être amélioré. Ils soulignent que le motif de l'arrêté d'expropriation de la maison et du terrain n'était pas que le domaine fût nécessaire à l'aménagement de l'habitat. L'arrêté d'expropriation n'a pas été édicté non plus pour des raisons de santé publique et, à cet égard, l'affaire doit être distinguée de la requête No 9261/81, X. c/Royaume-Uni. De plus, le terrain en question n'est pas situé au centre ou à proximité d'une ville, ni dans une zone d'intérêt architectural, paysager ou historique.

Dans ces conditions, si les requérants reconnaissent volontiers que l'expropriation est souvent nécessaire à l'intérêt général, ils affirment que, dans leur cas, l'équilibre n'a pas été convenablement ménagé puisque leur maison et le terrain qui l'entoure n'ont été expropriés que pour « améliorer » le terrain, pour que son apparence et son utilisation puissent, selon la municipalité être meilleures qu'avant. L'expropriation est demandée alors même qu'aucune justification n'est alléguée ni constatée pour motifs de rareté des terrains, de santé publique, ou d'aménagement cohérent d'une zone d'intérêt architectural, paysager ou historique.

Les requérants soutiennent dès lors que l'arrêté d'expropriation et les dispositions en vertu desquelles il a été édicté constituent une atteinte inutile et indue à leur liberté, et sont notamment contraires à l'article 8 par. 1 de la Convention et à l'article 1 du Protocole additionnel.

Les requérants soutiennent également que l'article 25 (1) de la loi de 1981 sur l'acquisition de terrains les empêche de contester, dans l'ordre juridique interne, les décisions les affectant alors qu'elles pourraient l'être soit quant au fond soit pour violation des droits garantis par la Convention. Si leur propriété avait été expropriée en vertu d'autres dispositions légales, ils auraient été en mesure de contester la nécessité de l'atteinte à leurs droits.

.....

EN DROIT

1. Les requérants se plaignent d'une atteinte injustifiée au droit au respect de leur domicile en raison de l'expropriation de la maison où ils ont vécu toute leur existence. Ils invoquent l'article 8, ainsi libellé :

- « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.
2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Les requérants soutiennent notamment que l'arrêté d'expropriation émis en vertu de l'article 112 (1) de la loi de 1971 sur l'aménagement du territoire (« la loi ») constituait une atteinte au droit au respect de leur domicile et qu'il n'a pas été pris pour l'un des motifs d'intérêt général énumérés à l'article 8 par 2 de la Convention. Ils renvoient à cet égard au rapport de l'inspecteur qui reconnaît que, malgré la controverse sur l'existence dans le secteur de terrains disponibles pour la promotion immobilière, il ne s'agit pas en l'espèce d'un cas où la municipalité cherchait à obtenir une ordonnance d'expropriation parce que la maison et le terrain des requérants auraient été nécessaires à la formation de l'habitat. Une telle mesure aurait pu être prise en vertu d'autres pouvoirs réglementaires. De même, selon les requérants, l'arrêt d'expropriation n'a pas été pris pour des raisons de santé publique, ce qui distingue la présente affaire de la requête No 9261/81 (D.R. 28 p. 177) où c'était là le motif de l'expropriation.

En outre, le terrain en question n'est situé ni au centre ni à proximité d'une ville et n'est pas non plus dans une zone d'intérêt architectural, paysager ou historique.

Les requérants reconnaissent que l'expropriation est souvent nécessaire dans l'intérêt général ; dans ce cas, toutefois, leur maison et le terrain qui l'entourent ne sont expropriés que pour « améliorer » le terrain, pour que l'apparence et l'utilisation du terrain soient, aux dires de la municipalité, meilleures que par le passé. Le Gouvernement défendeur soutient que les requérants n'ont pas épuisé les recours internes et n'ont donc pas respecté les exigences de l'article 26 de la Convention puisqu'ils n'ont ni contesté la validité de l'arrêté d'expropriation en vertu de l'article 23 de la loi de 1981 sur l'acquisition de terrains, ni cherché à faire contrôler par le juge l'exercice par la municipalité de ses pouvoirs d'exproprier, pas plus que la décision du Ministre de confirmer l'arrêté.

Les requérants soutiennent que ces procédures n'auraient pas été efficaces pour leur grief puisque leur domaine d'application est trop limité et ne correspond pas aux exigences de la Convention.

Cependant, la Commission n'a pas besoin de se prononcer sur le caractère suffisant des recours en question pour exiger leur utilisation par les requérants, et décider dès lors du point de savoir si les intéressés n'ont pas respecté les conditions prévues à l'article 26 de la Convention, car cet aspect de la requête est au demeurant irrecevable pour d'autres motifs.

Le Gouvernement défendeur reconnaît que l'expropriation de la maison des requérants prévue par l'arrêté constitue une ingérence dans l'exercice des droits que leur garantit l'article 8 par. 1 de la Convention, mais soutient que l'ingérence se justifie au regard de l'article 8 par. 2 de la Convention. Selon lui, l'ingérence était prévue par la loi puisque l'arrêté d'expropriation a été édicté conformément à des dispositions réglementaires aisément accessibles et prévisibles et qui requièrent expressément que l'avis d'exproprier soit communiqué à toutes les personnes concernées à tous les stades importants du processus.

Le Gouvernement défendeur soutient en outre que l'ingérence était nécessaire dans une société démocratique. L'article 112 de la loi, tel qu'amendé par la loi de 1980 sur l'aménagement du territoire au niveau local, indique clairement que le pouvoir d'exproprier s'exerce à propos de terrains requis pour assurer un aménagement, un réaménagement ou une amélioration. Or, l'autorité exerçant le pouvoir accordé par l'article 112 de la loi doit tenir compte des dispositions du plan d'aménagement pour la zone dans son ensemble. En l'espèce, le plan d'aménagement couvrant la zone en question — urbaine et délabrée — a délimité le périmètre autour de la propriété des requérants et en propose une réhabilitation, essentiellement à des fins résidentielles. Une grande partie du secteur a déjà été réaménagée et améliorée pour le bien général de la collectivité. Le terrain des requérants est l'une des dernières zones où le plan n'a pas encore été mené à bien. Dans son rapport, l'inspecteur a estimé urgent de réaménager le terrain et affirmé également que cet aménagement « contribuerait très opportunément à créer des logements fort nécessaires à Barnsley, notamment un hébergement à proximité facile du centre de la ville, et fournirait aussi des logements abrités intéressants pour une population en cours de vieillissement ». Dans ces conditions, le Gouvernement défendeur soutient qu'il existait un besoin social impérieux de prendre l'arrêté d'expropriation, dès lors nécessaire à la protection des droits d'autrui.

La Commission estime qu'il y a eu, du fait de l'arrêté d'expropriation, ingérence dans le droit des requérants au respect de leur domicile. Cette ingérence était néanmoins prévue par la loi puisqu'elle a été mise en œuvre conformément à un texte législatif clair. Les requérants ont soutenu que l'arrêté d'expropriation ne répondait pas à un besoin social impérieux et ne visait aucun des objectifs énumérés à l'article 8 par. 2, vu leurs liens étroits avec une propriété qui fut si longtemps leur domicile.

Néanmoins, la Commission relève que le rapport de l'inspecteur a expressément examiné le point de savoir si le terrain des requérants devait ou non figurer dans l'arrêté d'expulsion ou si une partie devait en être exclue.

L'inspecteur a mis en balance l'avantage pour les requérants d'exclure leur terrain et l'inconvénient qui en résulterait pour la collectivité dans son ensemble, à savoir que la construction de certaines habitations abritées pour personnes âgées serait impossible ou beaucoup plus onéreuse, vu la configuration du terrain et la situation centrale de la maison des requérants par rapport à l'aménagement envisagé.

La Commission relève également que les requérants se sont vu offrir d'autres possibilités de logement convenant à leurs besoins dans le voisinage immédiat de leur maison actuelle, ce qui est un élément très important vu leur âge et les liens très anciens qu'ils ont tissés avec le quartier où ils vivent. De plus, les requérants ont droit à une indemnisation complète pour le trouble causé et pour les frais de déménagement occasionnés par l'expropriation de leur bien, ainsi qu'à une indemnisation pour la valeur totale de la maison et du terrain.

Dans ces conditions, la Commission constate que les autorités compétentes ont ménagé un juste équilibre entre les intérêts des requérants et ceux de la collectivité dans son ensemble, en sorte que l'ingérence dans le droit des requérants au respect de leur domicile se justifie, au regard de l'article 8 par. 2 de la Convention, comme nécessaire dans une société démocratique à la protection des droits et libertés d'autrui, autrui étant le bénéficiaire de la réhabilitation envisagée. Il s'ensuit que le grief des requérants est, sur ce point, manifestement mal fondé au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

2. Les requérants invoquent en outre l'article 1 du Protocole additionnel en liaison avec leurs griefs. Ils soutiennent que l'arrêté d'expropriation est injustifiée selon les termes de cette disposition et qu'aucune cause suffisante d'utilité publique ne se trouve servie par l'expropriation de leur bien, cause qui aurait pu justifier l'ingérence dans leurs droits privés.

L'article 1 du Protocole additionnel se lit ainsi :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

La Commission rappelle les termes de sa décision sur la recevabilité de la requête No 9261/81 (D.R. 28 pp. 177, 197) où elle a examiné l'interaction de l'article 8 de

la Convention et de l'article 1 du Protocole additionnel dans les cas d'expropriation de biens, d'un requérant, de sa maison notamment. Elle a reconnu que lorsque, comme ici, des mesures administratives se heurtent à deux dispositions de la Convention, distinctes mais se recouvrant, il faut concilier l'application des textes en question.

Conformément à la jurisprudence de la Commission sur l'interprétation de l'article 1 du Protocole additionnel, lorsqu'il s'applique à l'expropriation de biens privés, le critère de nécessité évoqué à la seconde phrase de l'article 1 ressemble étroitement à celui qui s'applique à la justification d'une ingérence dans l'exercice des droits garantis par l'article 8 par. 1 de la Convention (requête No 9261/81 *supra*, et *Gillow c/Royaume-Uni*, rapport Comm. 3.10.84, par. 154, Cour Eur. D.H., série A n° 109, p. 44).

La Commission a déclaré en particulier qu'il faut prouver que lorsqu'il s'agit d'exproprier un bien privé, les autorités compétentes ont ménagé un juste équilibre entre les droits du particulier propriétaire et ceux de la collectivité. Dans un tel équilibre, l'existence d'une indemnisation reflétant la valeur du bien exproprié sera un élément important.

En l'espèce, la Commission a déjà déclaré que l'ingérence dans les droits des requérants protégés par l'article 8 par. 1 de la Convention se justifiait au regard de l'article 8 par. 2. Compte tenu de cette appréciation soigneusement équilibrée des droits des requérants face aux avantages qu'il y aura pour la collectivité à procéder à l'aménagement de la zone et qu'énumère le rapport d'inspection, compte tenu aussi de l'existence d'une indemnisation pour la valeur du bien enlevé aux requérants, la Commission estime que l'expropriation du bien manifestement d'utilité publique pour la mise en œuvre du plan d'aménagement — était conforme aux exigences de l'article 1 du Protocole additionnel. Il s'ensuit que la requête est, sur ce point, manifestement mal fondée.

3. S'agissant du grief des requérants selon lequel, compte tenu de ce que l'expropriation du terrain et de la maison, ayant été mise en œuvre conformément à l'article 112 (1) de la loi, ils n'avaient absolument aucune possibilité de contester le caractère nécessaire de la décision du Ministre contrôlant l'arrêté d'expropriation, ni au regard de l'article 8 ni à celui de l'article 1 du Protocole additionnel, il faut dès lors considérer que les requérants se plaignent de l'insuffisance des recours offerts. La Commission décide toutefois d'ajourner cet aspect du grief des requérants et d'inviter les parties, conformément à l'article 42 par. 3 a) de son Règlement intérieur, à soumettre des observations complémentaires sur la recevabilité et le bien-fondé dudit grief.

Par ces motifs, la Commission

AJOURNE l'examen du grief des requérants concernant l'insuffisance des recours offerts (par. 3 de la partie EN DROIT),

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE pour le surplus.