CONSEIL DE L'EUROPE
COUNCIL OF EUROPE

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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 46346/99
présentée par Günther NOACK et autres
contre l'Allemagne

La Cour européenne des Droits de l'Homme (quatrième section), siégeant le 25 mai 2000 en une chambre composée de

M. A. Pastor Ridruejo, *président*,
M. G. Ress,
M. V. Butkevych,
M^me^ N. Vajić,
M. J. Hedigan,
M. M. Pellonpää,
M^me^ S. Botoucharova, *juges*,
et de M. V. Berger, *greffier de section*,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par les requérants,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérants sont au nombre de quinze.

Les requérants n° 1 à 13 sont des habitants du village de Horno, situé dans le *Land* de Brandebourg ; il s'agit de M. Noack, de M. et Mme Siegert, de M. et Mme Hornig, de M. Hugler, de M. Kneschk, de M. Lindner, de M. et Mme Naparty, de Mme Nitschke, de M. Richter et de M. Willnow.

La requérante n°14 est la DOMOWINA, association de défense des intérêts sorabes, et la requérante n°15 la communauté évangélique de Horno.

Il sont représentés devant la Cour par M^e^ Ursula Philipp-Gerlach, avocate au barreau de Francfort, et M^e^ Roland Giebenrath, avocat au barreau de Strasbourg.

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

A. Circonstances particulières de l'affaire

1. La genèse de l'affaire

L'affaire porte sur le transfert, prévu pour la fin de l'an 2002, des habitants du village de Horno, situé dans le *Land* de Brandebourg, à 15 km au nord de la ville de Cottbus, près de la frontière polonaise. Le village compte 350 habitants, dont un tiers environ appartient à la minorité sorabe, d'origine slave. Les requérants n° 1 à 12 déclarent appartenir à cette minorité. Environ 20 000 Sorabes (*Sorben*) habitent dans le *Land* de Brandebourg. Ils disposent d'une langue et d'une culture propres, et pratiquent leurs coutumes (*sorbische*s *Brauchtum*) dans des associations de chant, de costumes folkloriques et dans des cercles de théâtre, d'écriture et de dessin. La majorité d'entre eux fait partie de l'église protestante.

Les habitants de la commune de Horno doivent être transférés vers une ville située à une vingtaine de kilomètres environ, en raison de l'extension de l'exploitation du lignite (*Braunkohleabbau*) dans cette région. En effet, à quelques kilomètres de la commune de Horno se situe l'exploitation à ciel ouvert (*Braunkohletagebau*) de lignite de Jänschwalde, dont le droit de jouissance (*Nutzungsberechtigung*) appartient à la société LAUBAG (*Lausitzer Braunkohle Aktiengessellschaft)*.

En 1977, le gouvernement de l'ex-République démocratique allemande (ex-RDA) avait décidé que le village de Horno devait être transféré pour permettre l'extension de l'exploitation du lignite. Déjà à cette époque, les habitants s'étaient opposés à cette décision.

2. Les procédures menées contre la poursuite de l'exploitation de lignite sur le terrain de la commune de Horno après la réunification de l'Allemagne

Au début des années 90, les habitants de la commune de Horno participèrent à des manifestations et signèrent des pétitions en vue d'obtenir l'arrêt de l'exploitation du lignite sur le terrain de leur commune.

a) Les recours contre le plan-cadre d'exploitation de lignite

Le 14 mars 1994, le service des mines (*Oberbergamt*) du *Land* de Brandebourg approuva le plan-cadre de poursuite de l'exploitation à ciel ouvert de Jänschwalde 1994 jusqu'à épuisement (*Rahmenbetriebsplan zur Weiterführung des Tagebaus Jänschwalde 1994 bis Auslauf*), qui prévoyait la poursuite de l'exploitation du lignite dans cette région et par là même le transfert des habitants de la commune de Horno en l'an 2003.

Par une décision du 6 juin 1994, le service des mines rejeta l'opposition (*Widerspruch*) formée par 161 propriétaires de terrain, dont une grande majorité provenaient de la commune de Horno, et qui comprenaient les requérants n° 3,7,10,11 et 13, contre l'approbation de ce plan.

Début juillet 1994, différentes communes, ainsi que les requérants n° 3,7,10,11 et 13 formèrent un recours contre cette décision devant le tribunal administratif (*Verwaltungsgericht*) de Cottbus.

A l'époque de l'introduction de la requête devant la Cour, cette procédure était toujours pendante.

Le 17 décembre 1998, le tribunal administratif de Cottbus tint une audience publique et, par un jugement du même jour, débouta les plaignants. A l'encontre des requérants, le tribunal se référa notamment à la jurisprudence constante d'après laquelle la simple décision d'approbation d'un plan d'exploitation minière ne méconnaissait pas par principe (*grundsätzlich*) les droits des propriétaires des terrains qui seraient affectés par l'opération, car la décision en question ne portait pas encore sur l'absorption des terrains individuels en tant que tels. Le tribunal ajouta que les propriétaires pourront sans restriction contester la légalité de l'opération minière dans une procédure distincte qui suivra la présente, intitulée procédure de droit minier de cession des terrains (*bergrechtliches Grundabtretungsverfahren*).

b) L'entrée en vigueur de la loi fondamentale sur le lignite du *Land* de Brandebourg

Le 23 avril 1997, au cours d'une audition publique, la commission pour l'environnement, la protection de la nature et l'aménagement du territoire du parlement du *Land* de Brandebourg entendit les représentants d'associations, de groupes d'intérêt, d'instituts de recherche et des experts juridiques au sujet du projet de loi sur le lignite.

La loi fondamentale sur le lignite (*Braunkohlegrundlagengesetz*) du *Land* de Brandebourg entra en vigueur le 12 juillet 1997 ; l'article 1 de la loi porte sur l'extraction du lignite (*Förderung der Braunkohle*) et l'article 2 sur la dissolution de la commune de Horno et sur l'intégration de son territoire dans la commune de Jänschwalde (*Auflösung der Gemeinde Horno und Eingliederung ihres Gemeindegebietes in die Gemeinde Jänschwalde*) (voir Droit interne pertinent ci-dessous).

c) Les recours portant sur la constitutionnalité de la loi fondamentale sur le lignite

Le 5 septembre 1997, un certain nombre de députés du parlement de Brandebourg saisirent la Cour constitutionnelle du *Land* de Brandebourg (*Verfassungsgericht des Landes Brandenburg*) en vue d'un contrôle de la constitutionnalité de cette loi (*Normenkontrollantrag*).

Parallèlement, les requérants n° 1 et 14 saisirent la même cour d'un recours constitutionnel (*Verfassungsbeschwerde*).

Après avoir tenu des audiences les 19 mars et 18 juin 1998, la Cour constitutionnelle du *Land* de Brandebourg, par un arrêt du 18 juin 1998, déclara la loi fondamentale sur le lignite conforme à la Constitution du *Land* de Brandebourg dans la mesure où elle prévoit l'utilisation du terrain de la commune de Horno pour l'exploitation du lignite.

D'après la Cour constitutionnelle, les droits accordés aux Sorabes en vertu de l'article 25 § 1, première phrase, de la Constitution du *Land* et portant sur la protection de leur zone d'implantation originelle, ne les protégeaient pas de manière absolue contre l'absorption (*Inanspruchnahme*) d'une telle zone par l'exploitation à ciel ouvert de lignite. Le rôle de la Cour constitutionnelle se limiterait à vérifier si le législateur, sur la base d'une analyse détaillée des circonstances de l'espèce, a perçu la portée de l'article 25 § 1, première phrase, de la Constitution du *Land*, s'il l'a mis en balance de manière raisonnable avec les autres droits fondamentaux et si le résultat n'est pas disproportionné. Pour apprécier l'évolution de la situation économique dans le futur, le législateur pouvait se fonder sur des rapports d'experts, si les prognostics de ces derniers étaient plausibles et raisonnables.

La Cour constitutionnelle estima qu'en l'espèce, la décision du législateur de dissoudre la commune de Horno et d'utiliser son terrain pour l'exploitation à ciel ouvert de lignite était encore compatible avec l'article 25, § 1, première phrase, compte tenu des dispositions qui accompagnaient cette décision (*Begleitregelungen*), et du fait que le législateur avait mis en balance les objectifs étatiques de protection, conservation et entretien de la zone d'implantation originelle des Sorabes et ceux de développement des structures (*Strukturförderung*), de maintien des emplois (*Arbeitssicherung*) et d'approvisionnement en énergie (*Energieversorgung*).

Par des décisions du 16 juillet 1998, la Cour constitutionnelle du *Land* de Brandebourg débouta également les requérants. Elle rappela que l'article 3 de la loi fondamentale sur le lignite complétait la loi sur l'expropriation du *Land* de Brandebourg (*Enteignungsgesetz des Landes Brandenburg*) par des dispositions spéciales pour les régions d'extraction de lignite et autorisait des expropriations afin de permettre la réinstallation (*Wiederansiedlung*) de la population, et que, dans le cas de la commune de Horno, une telle réinstallation était prévue dans les communes avoisinantes. Elle ajouta qu'il n'apparaissait pas que M. Noack, en tant qu'habitant de la commune de Horno, pouvait, à ce stade, faire état d'une atteinte à son droit de propriété. Elle renvoya par ailleurs à son arrêt du 18 juin 1998 en ce qui concerne la question de la conformité de la loi fondamentale sur le lignite avec la Constitution du *Land*.

Les requérants n° 2, 4, 5, 6, 8, 9, 12 et 15 n'ont pas exercé de recours devant les tribunaux allemands.

3. La situation actuelle

La loi fondamentale sur le lignite du *Land* de Brandebourg prévoyait que les habitants de Horno devaient être consultés sur le choix de la commune où ils seraient transférés. Quatre communes, toutes situées dans la zone d'implantation originelle des Sorabes, leur furent proposées.

Le 6 septembre 1998, 86,6 % des habitants de Horno participèrent au scrutin. La majorité (71,5 %, soit 198 personnes) se prononça en faveur de la ville de Forst (Lausitz), située à environ 20 km de Horno.

Par un décret (*Verordnung*) du gouvernement du *Land* de Brandebourg du 8 septembre 1998, le plan d'exploitation à ciel ouvert de lignite de Jänschwalde (*Braunkohleplan Tagebau Jänschwalde*) acquit force obligatoire et fut publié dans le journal officiel (*Gesetz- und Verordnungsblatt*) du *Land*.

Dans le courant de l'année 1998, la société LAUBAG commença à soumettre des offres d'acquisition (*Erwerb*) ou de cession à des fins d'exploitation minière (*Überlassung für bergbauliche Zwecke*) des terrains aux propriétaires résidant dans la commune de Horno.

Au cours d'une réunion du 25 février 1999 de la commission sur le lignite (*Braunkohleausschuss*), la société LAUBAG proposa aux propriétaires l'attribution de terrains équivalents dans la commune de réinstallation, l'ensemble des frais de transfert et de réinstallation étant à sa charge.

Le 14 juin 1999, la société LAUBAG demanda au service des mines de Brandebourg de déclarer que la commune de Horno devait lui céder certains terrains pour une durée de 25 ans. Les procédures à l'encontre de certains des requérants sont en cours.

Par un décret du 27 août 1999, publié le 23 septembre 1999 dans le journal officiel du *Land*, le gouvernement du *Land* de Brandebourg approuva la partie du plan portant sur le transfert des habitants de Horno. Celle-ci fixa les modalités pratiques du transfert et comportait notamment les dispositions suivantes : le coût du transfert des habitants serait à la charge de la société LAUBAG ; la vie de la communauté villageoise devrait être maintenue pendant le transfert ; l'intégration des habitants de Horno dans la ville de Forst devrait être assurée ; le maintien et le développement de la culture et de la langue sorabes seraient à encourager ; le transfert devrait être achevé en 2002.

Le 30 décembre 1999, le service des mines de Senftenberg approuva le plan principal d'exploitation (*Hauptbetriebsplan*) de Jänschwalde 2000/2001.

Le 4 février 2000, les requérants firent opposition à cette décision.

Par des décisions des 21 janvier et 21 février 2000, le services de mines du *Land* de Brandebourg transféra les droits de propriété sur certains terrains appartenant à des habitants de la commune de Horno à la société LAUBAG.

Les propriétaires concernés intentèrent des recours devant le tribunal administratif de Cottbus contre ces décisions.

B. Droit et pratique internes pertinents

1. La Constitution du *Land* de Brandebourg

L'article 25 de la Constitution du *Land* de Brandebourg, qui protège les droits de la minorité sorabe, est ainsi rédigé :

« 1. Le peuple sorabe a droit à la protection, à la conservation et à l'entretien de son identité nationale et de sa zone d'implantation originelle. Le *Land*, les communes et les associations de communes contribuent à la mise en œuvre de ces droits et spécialement de l'autonomie culturelle et de la participation politique effective du peuple sorabe.

2. Le *Land* veille à ce que puisse se réaliser une autonomie culturelle des Sorabes qui transcende les frontières du *Land*.

3. Les Sorabes ont droit au maintien et au développement de la langue et de la culture sorabes dans la vie publique et à leur diffusion dans les écoles et dans les garderies.

4. Dans la zone d'implantation des Sorabes, les documents administratifs doivent aussi être rédigé en langue sorabe. Les couleurs du drapeau sorabe sont le bleu, le rouge et le blanc.

5. Les modalités de l'exercice par les Sorabes de leurs droits sont définies par une loi. Celle-ci garantit la participation de représentants sorabes aux affaires concernant les Sorabes, notamment au plan législatif. »

2. La loi fondamentale sur le lignite du *Land* de Brandebourg

La loi fondamentale sur le lignite (*Braunkohlegrundlagengesetz*) du *Land* de Brandebourg entra en vigueur le 12 juillet 1997 . Ses articles pertinents sont ainsi rédigés :

Article 1
Loi sur l'extraction de lignite dans le *Land* de Brandebourg

§ 1 Extraction du lignite

« Le lignite présent dans la région de Lausitz-Spreewald peut être extrait, conformément à la loi, pour assurer l'approvisionnement en matières premières et en énergie de même que pour renforcer l'économie du *Land*, à condition de respecter les gisements, de protéger les fondements naturels de la vie et d'économiser les sols.

§ 2 Déplacements de populations
pour cause d'exploitation minière

La réquisition inévitable de zones habitées doit être précédée de l'offre d'une compensation équivalente. Il faut s'efforcer de maintenir les communautés villageoises et les liens sociaux en déplaçant en bloc les populations concernées. La transplantation s'effectue aux frais de l'exploitant minier.

§ 3 Zone d'implantation des Sorabes

Pour ce qui est des zones de peuplement où est attestée de manière continue jusqu'à ce jour une tradition de pratique de la langue et de la culture sorabes, il y a lieu d'offrir, en cas de déplacement de populations pour cause d'exploitation minière, des aires de réinstallation appropriées à l'intérieur de la zone d'implantation originelle des Sorabes, au sens de l'article 3 § 2 de la loi sur les Sorabes. »

Article 2
Loi sur la dissolution de la commune de Horno et sur l'intégration de son territoire à celui de la commune de Jänschwalde

§ 1 Division territoriale

« La commune de Horno (arrondissement de Spree-Neiße) sera dissoute à compter du jour des prochaines élections communales organisées dans le Land ; à compter de la même date, son territoire sera intégré dans celui de la commune de Jänschwalde (arrondissement de Spree-Neiße).

§ 2 Succession juridique

1. La commune de Jänschwalde succédera aux droits et obligations de la commune de Horno à compter de l'intégration à son territoire du territoire de la commune de Horno.
(…)

§ 4 Constitution d'un arrondissement municipal (*Ortsteilbildung*) et d'un droit local (*Ortsrecht*) dans le territoire absorbé

1. A compter du moment de son absorption par la commune de Jänschwalde, le territoire de la commune de Horno (territoire absorbé) jouit du statut particulier d'arrondissement de la commune de Jänschwalde. (…)

§ 5 Réinstallation

1. Afin de préserver la communauté villageoise et les liens sociaux, il convient d'offrir aux habitants de la commune de Horno des aires appropriées pour leur réinstallation sur le territoire de la commune de Jänschwalde. (…) Avant l'établissement du plan d'exploitation du gisement, les citoyens de la commune de Horno doivent être entendus par la Commission du lignite en vue de leur réinstallation sur le territoire de la commune de Jänschwalde, sur celui de la commune de Turnow ou sur celui des villes de Peitz ou de Forst (Lausitz).
(…)

§ 6 Constitution d'un arrondissement municipal sur le territoire de réinstallation

1. Le territoire prévu conformément au paragraphe 5 alinéas 1 ou 2 pour la réinstallation des habitants de la commune de Horno est doté du statut particulier d'arrondissement administratif de la commune d'accueil si un tiers au moins des habitants de la commune de Horno sont inscrits comme ayant leur résidence principale à cet endroit.
(…) »

L'article 3 de ladite loi complète la loi sur l'expropriation du *Land* de Brandebourg (*Brandenburgisches Enteignungsgesetz*) par des dispositions spéciales pour les régions d'extraction de lignite.

C. La déclaration de la République fédérale d'Allemagne lors de la signature de la convention cadre sur la protection des minorités nationales le 11 mai 1995

> « La convention cadre ne contient pas de définition de l'expression « minorités nationales ». Il appartient dès lors à chacun des Etats contractants de décider à quels groupes celle-ci s'applique après sa ratification. Dans la République fédérale d'Allemagne, les Danois et les Sorabes de nationalité allemande font partie des minorités nationales (...) »

GRIEFS

Les requérants soutiennent que les décisions des autorités allemandes de poursuivre l'exploitation du lignite sur le terrain de la commune de Horno ainsi que la loi fondamentale sur le lignite du *Land* de Brandebourg du 12 juillet 1997 et le décret du gouvernement du *Land* du 8 septembre 1998 ont méconnu l'article 8 de la Convention, l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8, l'article 1 du Protocole n°1, l'article 2 du Protocole n° 4 et l'article 9 de la Convention.

EN DROIT

1. Les requérants soutiennent que les décisions des autorités allemandes de poursuivre l'exploitation du lignite sur le terrain de la commune de Horno ainsi que la loi fondamentale sur le lignite du *Land* de Brandebourg du 12 juillet 1997 et le décret du gouvernement du *Land* du 8 septembre 1998 ont méconnu l'article 8 de la Convention, ainsi rédigé :

> « 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 se plaignent surtout d'une atteinte au respect de la vie privée, et notamment à la vie de la minorité sorabe, car la destruction du village de Horno les priverait de la possibilité de pratiquer leurs coutumes et leur langue. La dissolution de la communauté villageoise d'origine et l'obligation de s'intégrer dans une nouvelle communauté entraîneraient à terme la destruction de la culture sorabe. Ils allèguent également une atteinte à l'intégrité psychique et à la vie professionnelle, ainsi qu'au respect de la vie familiale et du domicile.

Le Gouvernement estime à titre principal que ni les mesures d'aménagement du territoire (*raumordnungsrechtliche Massnahmen*) ni les mesures de droit minier (*bergrechtliche Massnahmen*) ne constituaient une ingérence dans les droits garantis par la Convention.

Par ailleurs, il soutient que les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours internes : d'une part, ils auraient pu saisir la Cour constitutionnelle fédérale d'un recours constitutionnel contre les décisions de la Cour constitutionnelle du *Land* de Brandebourg et,

d'autre part, ils auraient pu contester le décret du 8 septembre 1998 du gouvernement de Brandebourg et intenter un recours contre la décision du 17 décembre 1998 du tribunal administratif de Cottbus. De plus, les requérants auraient toujours la possibilité de saisir les tribunaux dans une procédure ultérieure de cession de terrains.

A titre subsidiaire, le Gouvernement soutient que l'ingérence était prévue par la loi, poursuivait un but légitime et était proportionnée au but légitime poursuivi. Le législateur aurait examiné plusieurs projets alternatifs d'exploitation de lignite avant de se décider objectivement pour celui nécessitant le transfert des habitants de Horno ; il aurait entendu maints experts et soigneusement pesé tous les intérêts en présence. La poursuite de l'exploitation de lignite serait indispensable afin d'assurer l'approvisionnement en énergie à long terme et à moindre coût du *Land* de Brandebourg ainsi que pour créer des emplois.

Le Gouvernement souligne enfin que la Constitution du *Land* de Brandebourg protège les droits des Sorabes, qui seront de ce fait transférés en bloc vers une ville située dans la zone d'implantation originelle des Sorabes, où ils pourront continuer à pratiquer librement leur culture et leur langue.

Les requérants rétorquent qu'ils ont épuisé les voies de recours internes à leur disposition, et qu'on ne pouvait exiger de leur part qu'ils utilisent d'autres voies de recours, eu égard par exemple à la durée de la procédure devant le tribunal administratif de Cottbus. Par ailleurs, les procédures ultérieures de cession de terrains ne leur permettraient pas de faire valoir une violation de leurs droits garantis par la Convention.

Les requérants soutiennent ensuite que l'ensemble des actes litigieux ainsi que la décision des autorités allemandes de poursuivre l'exploitation du lignite sur le terrain de la commune de Horno constituaient une ingérence directe dans leurs droits. Le transfert des habitants de Horno contre leur volonté conduirait à la destruction de l'identité sorabe, étroitement liée à la vie dans le village de Horno.

Les requérants contestent également la nécessité économique de poursuivre l'exploitation de lignite sur le terrain de la commune de Horno eu égard à la libéralisation du marché de l'énergie en 1998 et à la saturation du marché de l'électricité en Allemagne. D'après eux, l'ingérence était disproportionnée, compte tenu des graves conséquences de la poursuite de l'exploitation de lignite sur la vie des habitants de Horno.

La Cour relève tout d'abord, en ce qui concerne la requérante n° 14, qu'une association n'a pas qualité, faute de pouvoir se prétendre elle-même victime au sens de l'article 34 de la Convention, pour introduire une requête dirigée contre une mesure qui frappe ses membres (voir, parmi beaucoup d'autres, la décision de la Commission du 18 mai 1994, n° 18598/91, DR 78, p. 72, et la décision de la Cour du 29 février 2000, Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus c. France, requête no. 45053/98).

Pour ce qui est des autres requérants, la Cour rappelle que dans le cadre de l'article 35 § 1 de la Convention, ils doivent se prévaloir des recours internes normalement disponibles et suffisants pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il allègue. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (voir notamment l'arrêt Akdivar et autres c. Turquie du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, pp. 1210-1211, §§ 66-68).

Par ailleurs, l'article 35 § 1 doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif (voir notamment l'arrêt Cardot c. France du 19 mars 1991, série A n° 200, p. 18, § 34).

En l'espèce, la Cour relève que certains des requérants ont formé des recours contre l'approbation du plan-cadre d'exploitation de lignite par le service des mines du *Land* de Brandebourg le 14 mars 1994 jusque devant le tribunal administratif de Cottbus, et que d'autres requérants ont saisi la Cour constitutionnelle du *Land* de Brandebourg d'un recours portant sur la constitutionnalité de la loi fondamentale sur le lignite entrée en vigueur le 12 juillet 1979.

A cet égard, la Cour constate que la procédure devant le tribunal administratif de Cottbus, qui a rendu son jugement le 17 décembre 1998, et qui portait simplement sur l'approbation du plan-cadre d'exploitation de lignite, a déjà duré plus de quatre ans. Elle estime dès lors qu'on ne pouvait exiger de la part des requérants qu'ils saisissent également la Cour administrative fédérale et la Cour constitutionnelle fédérale car, eu égard à la durée de la procédure devant le tribunal administratif et à l'enjeu pour les requérants, ce moyen de recours n'était ni adéquat ni effectif.

La Cour note ensuite que, parallèlement, la Cour constitutionnelle du *Land* de Brandebourg avait le 18 juin 1998 rendu un arrêt de principe déclarant la loi fondamentale sur le lignite en ce qu'elle prévoyait la poursuite de l'exploitation de lignite sur le terrain de la commune de Horno et le transfert consécutif de ses habitants conforme aux articles de la Constitution du *Land* de Brandebourg protégeant les droits de la minorité sorabe.

Sans examiner en détail toutes les voies de recours internes existant contre des mesures d'aménagement du territoire ou des mesures de droit minier, la Cour estime qu'au moins certains des requérants ont exercé des recours suffisants au regard de l'article 35 § 1 de la Convention. Par conséquent, les juridictions ont eu l'occasion de redresser les violations alléguées. La Cour rejette dès lors l'exception préliminaire du Gouvernement tiré du non-épuisement des voies de recours internes.

Pour ce qui est du grief soulevé par les requérants au fond, la Cour rappelle que la Convention ne garantit pas de droits spécifiques aux minorités et que les droits et libertés énoncés dans la Convention sont, aux termes de l'article 1 de la Convention, garantis à « toute personne » relevant de la juridiction d'une Haute Partie Contractante. La jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention doit, selon l'article 14, être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur l'appartenance à une minorité nationale.

Cependant, au regard de l'article 8 de la Convention, le mode vie d'une minorité peut, en principe, bénéficier de la protection de la vie privée, de la vie familiale et du domicile (voir notamment la décision de la Commission du 3 octobre 1983, requêtes nos 9278/81 et 9415/81, D.R. 35, pp. 38-45 et les rapports de la Commission du 11 janvier 1995, Buckley c. Royaume-Uni, requête no 20348/92, § 64, et du 25 octobre 1999, Chapman c. Royaume-Uni, requête no. 27238/95, § 65).

Indépendamment de la protection des droits d'une minorité, sorabe en l'occurrence, la Cour considère que le transfert des habitants d'un village soulève un problème au regard de l'article 8 de la Convention, puisqu'il touche directement la vie privée et le domicile des personnes concernées.

En l'espèce, la loi fondamentale sur le lignite du *Land* de Brandebourg (voir Droit interne pertinent ci-dessus) ainsi que les décrets d'approbation du gouvernement du *Land* des

différents plans d'exploitation de lignite, qui prévoient clairement le transfert des habitants de la commune de Horno au plus tard pour 2002, constituent une ingérence dans le droit des requérants garantis par l'article 8 de la Convention.

Pareille immixtion enfreint l'article 8 de la Convention, sauf si elle était « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

En ce qui concerne la légalité de l'ingérence, la Cour relève que la poursuite de l'exploitation de lignite sur le territoire de la commune de Horno reposait notamment sur la loi fondamentale sur le lignite du *Land* de Brandebourg et sur les différents plans d'exploitation de lignite ayant acquis force obligatoire par décrets du gouvernement du *Land*. Cette loi fondamentale prévoit expressément les conditions de déplacement de populations, en particulier appartenant à la minorité sorabe, en cas d'exploitation minière (offres de compensation équivalente, transfert en bloc des populations concernées, réinstallation des Sorabes dans leur zone d'implantation originelle, constitution d'un arrondissement municipal sur le territoire de réinstallation), ainsi que la dissolution de la commune de Horno. Les différents plans d'exploitation de lignite fixent en détail les modalités pratiques du transfert et le calendrier.

Quant à la finalité de l'ingérence, la Cour considère que l'ingérence litigieuse poursuivait un but légitime, à savoir le bien-être économique du pays, en particulier d'assurer l'approvisionnement en énergie à long terme et à moindre coût du *Land* de Brandebourg ainsi que de créer des emplois.

Pour ce qui est de la nécessité de l'ingérence, la Cour rappelle les principes généraux qu'elle a repris dans son arrêt Buckley c. Royaume-Uni (arrêt du 25 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, pp. 1291-1293, §§ 74-77) :

> « Selon la jurisprudence constante de la Cour, il appartient aux autorités nationales d'évaluer en premier lieu la "nécessité" d'une ingérence, tant en ce qui concerne le cadre législatif que les mesures d'application particulières (voir notamment, *mutatis mutandis*, l'arrêt Leander c. Suède du 26 mars 1987, série A n° 116, p. 25, § 59, et l'arrêt Miailhe c. France (n° 1) du 25 février 1993, série A n° 256-C, p. 89, § 36). Même si lesdites autorités bénéficient en ce sens d'une certaine marge d'appréciation, leur décision reste soumise au contrôle de la Cour, qui doit en vérifier la conformité avec les exigences de la Convention.
>
> L'ampleur de la marge d'appréciation n'est pas la même pour toutes les affaires mais varie en fonction du contexte (voir notamment, *mutatis mutandis*, l'arrêt Leander précité, *ibidem*). Parmi les éléments pertinents figurent la nature du droit conventionnel en jeu, son importance pour l'individu et le genre des activités en cause.
>
> La Cour a déjà eu l'occasion de noter que les plans d'aménagement urbain et rural impliquent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de jugement pour mettre en pratique les politiques adoptées dans l'intérêt de la communauté (pour l'article 6 § 1, voir l'arrêt Bryan précité, p. 18, § 47 ; pour l'article 1 du Protocole n° 1, voir l'arrêt Sporrong et Lönnroth c. Suède du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, § 69, l'arrêt Erkner et Hofauer c. Autriche du 23 avril 1987, série A n° 117, pp. 65-66, §§ 74-75 et 78, l'arrêt Poiss c. Autriche du 23 avril 1987, série A n° 117, p. 108, §§ 64-65, et p. 109, § 68, et

l'arrêt Allan Jacobsson c. Suède du 25 octobre 1989, série A n° 163, p. 17, § 57, et p. 19, § 63). La Cour n'a pas qualité pour substituer son propre point de vue sur ce que pourrait être la meilleure politique en matière d'aménagement foncier ou les mesures individuelles les plus adéquates dans les affaires ayant trait à ce domaine (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt Klass et autres c. Allemagne du 6 septembre 1978, série A n° 28, p. 23, § 49). Etant en prise directe et permanente avec les forces vitales de leur pays, les autorités nationales sont en principe mieux placées qu'une juridiction internationale pour évaluer les besoins et le contexte locaux. Dans la mesure où l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire portant sur une multitude de facteurs locaux est inhérent au choix et à l'application de politiques d'aménagement foncier, les autorités nationales jouissent en principe d'une marge d'appréciation étendue. »

La Cour a pour tâche de déterminer, en se fondant sur les principes qui viennent d'être énoncés, si les motifs invoqués pour justifier l'ingérence en question sont pertinents et suffisants au regard de l'article 8 § 2 et si l'ingérence litigieuse était proportionnée au but légitime poursuivi.

A cet égard, la Cour ne peut négliger le fait qu'en l'espèce les intérêts de la communauté doivent être mis en balance avec le droit des requérants au respect de leur vie privée et de leur domicile, en gardant à l'esprit que les requérants, dans leur grande majorité, font partie de la communauté sorabe de Horno.

La Cour relève également la gravité de l'ingérence litigieuse. Indépendamment du bouleversement que constitue pour chacun le fait d'être arraché à son cadre de vie habituel, le transfert des habitants d'un village peut avoir des conséquences dramatiques notamment pour les personnes âgés, qui s'adaptent plus difficilement à un nouvel environnement. Le fait qu'il s'agisse en l'espèce de personnes appartenant à la minorité sorabe, qui bénéficie d'un besoin de protection particulier comme en témoigne la Constitution du *Land* de Brandebourg, implique encore un plus grand devoir de vigilance de la part de la Cour.

Cependant, la Cour note que ce processus, qui a abouti à la décision de poursuivre l'exploitation de lignite sur le territoire de la commune de Horno, s'est déroulé sur plusieurs années et a été caractérisé par un large débat au sein du parlement du *Land* de Brandebourg et parmi les autres acteurs de la vie publique quant au choix de trois projets alternatifs d'exploitation de lignite.

Ainsi, le 23 avril 1997, la commission pour l'environnement, la protection de la nature et l'aménagement du territoire du parlement du *Land* de Brandebourg avait procédé à l'audition publique de représentants d'associations, de groupes d'intérêt, d'instituts de recherche et d'experts juridiques au sujet du projet de loi sur le lignite, qui a abouti à la promulgation de la loi fondamentale sur le lignite. Cette dernière a été complétée par des plans d'exploitation de lignite prévoyant les modalités pratiques d'application.

Par ailleurs, les requérants ont pu contester les décrets d'approbation des différents plans d'exploitation de lignite et saisir la Cour constitutionnelle du *Land* de Brandebourg d'un recours portant sur la constitutionnalité de la loi fondamentale sur le lignite.

En ce qui concerne la protection des droits de la minorité sorabe, la Cour relève que dans son arrêt de principe du 18 juin 1998, la Cour constitutionnelle du *Land* de Brandebourg a examiné avec soin si le législateur avait perçu la portée de l'article de 25 § 1 de la

Constitution du *Land* de Brandebourg protégeant les droits des Sorabes, s'il l'avait mis en balance de manière raisonnable avec les autres droits fondamentaux et si le résultat n'était pas disproportionné. La Cour constitutionnelle avait finalement considéré que la poursuite de l'exploitation de lignite sur le terrain de la commune de Horno était compatible avec cet article, compte tenu des mesures d'accompagnement de cette décision, et du fait que le législateur avait mis en balance les objectifs étatiques de protection, conservation et entretien de la zone d'implantation originelle des Sorabes avec ceux du développement des structures, du maintien des emplois et de l'approvisionnement en énergie.

Un élément déterminant pour la Cour réside également dans le fait que les habitants de Horno seront transférés en bloc vers une ville située à une vingtaine de kilomètres de leur village d'origine, dans la zone d'implantation originelle des Sorabes, pour laquelle ils ont opté majoritairement après avoir été consultés quant au choix de leur lieu de destination. Même si ce transfert implique un déménagement et la réorganisation de la vie dans la zone de réinstallation, les habitants résideront dans la même région et dans le même environnement culturel, où la protection des droits des Sorabes est assurée conformément à l'article 25 de la Constitution du *Land* de Brandebourg (voir Droit interne pertinent ci-dessus), où leur langue est enseignée dans les écoles et utilisée par les autorités administratives, et où ils pourront continuer à pratiquer leur coutumes et notamment suivre l'office religieux en langue sorabe.

De même, force est de constater que les mesures d'accompagnement du transfert des habitants de la commune de Horno, prévues notamment dans le plan d'exploitation de lignite approuvé par décret du 27 août 1999 du gouvernement du *Land* de Brandebourg, et qui prennent dûment en compte la nécessité de préserver et d'encourager le maintien de la communauté villageoise et l'identité culturelle des Sorabes, visent à rendre le transfert le moins pénible possible pour les personnes concernées.

Compte tenu de tous ces éléments, et notamment du transfert des habitants de Horno vers une ville située à une vingtaine de kilomètres, dans la zone d'implantation originelle des Sorabes, la Cour estime que l'ingérence litigieuse, quoique sans conteste douloureuse pour les habitants du village de Horno, n'est pas disproportionnée au but légitime poursuivi, eu égard à la marge d'appréciation dont dispose l'Etat en la matière.

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

2. Les requérants invoquent également l'article 14 de la Convention avec l'article 8, au motif que les autorités allemandes n'auraient pas suffisamment respecté les particularités de la communauté sorabe. L'article 14 de la Convention est ainsi rédigé :

> « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Commented [Note1]: Remplacer « présente » par « (…) » pour les décisions et arrêts de la Cour.

Eu égard au raisonnement suivi sur le terrain de l'article 8 de la Convention, la Cour estime qu'aucune question distincte ne se pose au regard de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 8.

3. Les requérants allèguent par ailleurs une atteinte à leur droit de propriété garanti à l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi rédigé :

> « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.
>
> Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Le Gouvernement soutient que la mise en balance des intérêts des propriétaires des terrains et de l'intérêt public ne se fera qu'au cours de la procédure de cession des terrains individuels, qui vient tout juste de débuter, et que les mesures de planification ne constituent pas une ingérence, à ce stade, dans le droit de propriété des requérants. Ces derniers auront par la suite la possibilité de contester les expropriations à venir lors de la procédure de cession des terrains.

D'après les requérants, il y a eu dès à présent ingérence et celle-ci était disproportionnée : depuis 1977, date de la décision du parlement de l'ex-RDA, les propriétaires se trouvent dans un état d'incertitude quant à l'utilisation de leurs biens. Ils soutiennent que les offres d'indemnisation de la société LAUBAG dans le passé d'un montant de 1,50 à 1,80 Deutsch Mark (DM) par m2 sont risibles et ne permettent pas l'acquisition de terrains équivalents ailleurs.

La Cour rappelle que selon la jurisprudence bien établie de la Cour, toute ingérence, y compris celle résultant de mesures d'expropriation tendant à la réalisation de grands projets de travaux publics, doit ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni du 23 octobre 1997, *Recueil* 1997-VII, p. 2353, § 80).

Aux fins d'apprécier si un tel « juste équilibre » a été préservé entre les divers intérêts en cause, la Cour doit avoir égard aux modalités d'indemnisation prévues par la législation nationale et à la manière dont elles ont été appliquées dans le cas des requérants (voir les arrêts Lithgow et autres c. Royaume-Uni du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 50, § 120, Akkuş c. Turquie du 9 juillet 1997, *Recueil* 1997-IV, p. 1309, §§ 27 et 29, et Aka c. Turquie du 23 septembre 1998, *Recueil* 1998-VI, p. 2681, §§ 44-45).

En l'espèce, la Cour relève que l'article 1 § 2 de la loi fondamentale sur le lignite du *Land* de Brandebourg prévoit l'offre d'une compensation équivalente en cas de déplacements de populations pour cause d'exploitation minière et que la transplantation s'effectuera aux frais de l'exploitant minier.

Cependant, comme l'indique le Gouvernement, les procédures relatives aux cessions des terrains individuels ne font que débuter, et les montants des indemnisations ou la nature des réinstallations offertes ne sont pas encore clairement déterminés.

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté pour non-épuisement des voies de recours internes au sens de l'article 35 § 1 de la Convention.

4. Les requérants invoquent aussi l'article 2 du Protocole n° 4, ainsi rédigé :

> « 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.
>
> 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.
>
> 3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, 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.
> 4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique. »

La Cour se réfère à son raisonnement appliqué au grief soulevé sous l'angle de l'article 8 de la Convention et estime, pour les mêmes raisons, que l'ingérence litigieuse était proportionnée au but légitime poursuivi.

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

5. Les requérants invoquent finalement l'article 9 de la Convention, ainsi rédigé :

> « 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.
>
> 2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

La Cour, après avoir examiné le grief tel qu'il lui a été présenté par les requérants, n'a relevé aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention ou ses Protocoles.

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

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

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.

Vincent Berger
Greffier

Antonio Pastor Ridruejo
Président