

APPLICATION/REQUÊTE No. 7889/77

E.A.ARRONDELLE v/the UNITED KINGDOM

E.A. ARRONDELLE c/ROYAUME-UNI

DECISION of 15 July 1980 on the admissibility of the application

DÉCISION du 15 juillet 1980 sur la recevabilité de la requête

Article 8 of the Convention and Article 1 of the First Protocol : Nuisance due to development of an airport and the construction of a motorway adjacent to the applicant's home (Application declared admissible).

Article 8 de la Convention et article 1 du Protocole additionnel : Nuisances dues à l'exploitation d'un aéroport et au passage d'une autoroute à proximité immédiate de la villa propriété de la requérante et habitée par elle (Requête déclarée recevable).

THE FACTS

(français : voir p. 199)

The applicant* resides at Horley in Surrey, England. Her home, Gable Cottage, in Fernhill, which she and her late husband, who died in the end of 1979, purchased in 1960, is just over one mile from the eastern end of the runway of Gatwick Airport. The eastern end of the runway was extended in 1969, while its western end was extended in 1973. The M23 motorway, which was completed in 1975 is about 500 feet to the east of the applicant's site.

The applicant's house has been up for sale since 1969. In order to obtain the market value of the property the applicant made an application at that time to the Surrey County Council for permission to change the use to light industry, warehouses or offices on the land. Although a local enquiry

* The applicant is represented before the Commission by Mr. C. Walsh, Solicitor, Pevensey Bay (Sussex).

came to the conclusion that the applicant's and her husband's house was no longer a particularly pleasant place in which to live, and that the noise might have an effect on their health, planning permission was refused in pursuance of the planning authority's consistent policy to maintain the rural setting of the airport.

In 1973 a planning application covering the whole area was submitted by the residents and also refused.

In the autumn of 1975 the applicant instructed a firm of estate agents to offer her property for sale. They suggested undertaking negotiations with the Ministry of Civil Aviation and the Ministry of Transport in order to enquire whether either or both would accept a "Blight Notice" to purchase the property at the full market value. These efforts were, however, to no avail.

In 1976 the applicant put in a fresh planning application which was again rejected. She appealed under Section 36 of the Town and Country Planning Act 1971. The inspector who held the enquiry into the appeal concluded that the applicant and her husband suffered intolerable stress by reason of the intensity, duration and frequency of noise primarily from low-flying aircraft passing almost overhead. The applicant and her husband were so badly effected by the flight path that they were no longer able to enjoy the amenities of their house and garden. He also considered that the conditions were worse now than they had been in 1972, when the previous appeal had been dismissed, because of development which had taken place at the airport, the marginal increase aircraft movements and the building of the M23 motorway.

However, he did not consider that their personal hardship justified permitting the proposed development as an exception to the Council's general policy of restricting the development of land which is in an area subject to the policy applicable in the Metropolitan Green Belt. He also concluded that the establishment of offices would be inappropriate in the area and that if the appeal were allowed many other local residents would expect to be granted planning permission for similar development. His recommendation was consequently that the appeal be dismissed. The Secretary of State for the Department of the Environment agreed with the Inspector's conclusions, accepted his recommendation, and the appeal was dismissed on 26 January 1978.

The applicant submits that her nearest neighbour, the owner of Gatwick House, had been granted, in May 1960, permission to change the use of his property, and offices and stores for occupation by a company which had formerly been located at Gatwick Airport was now authorised on the premises. Gatwick House is a substantial building and prior to 1960 was used

as a boys' preparatory school. The owner of Gatwick House has recently purchased two cottages in the applicant's neighbourhood, while there are still two further properties in the immediate area.

In 1972 Lowfield Heath, a village near the airport, was re-zoned and the properties were purchased by the British Airports Authority (BAA) and demolished and the land is either being used or about to be used for airport purposes.

It appears that in 1976 a Joint Committee of both Houses of Parliament on the Civil Aviation Order 1975 was concerned with a complaint by a neighbour of the applicant's.

It considered that the noise caused by jet aircraft using Gatwick Airport had rendered the neighbouring land virtually uninhabitable. It recommended that the Secretary of State for Trade should in justice either purchase the property or give adequate compensation. The Government spokesman explained that under the Land Compensation Act 1973, compensation was payable for loss of value of property on account of increased disturbance caused by new works; increased disturbance from the more intensive use of existing works was not admissible for this purpose.

To illustrate the difficulty where to draw a line in considering compensation matters, it was mentioned that the applicant's neighbour had moved into the area in 1966, when Gatwick had been a well-established airport and plans had been well advanced to develop it further. It should have been evident, therefore, that the increased activity expected would lead to more disturbance. Furthermore, during the passage of the Bill, consideration had been given to the possibility of extending the powers to cover increased disturbance from existing works, but it had been thought that the financial implications of such an open-ended commitment would be too expensive to contemplate.

It was also said that these principles would have to apply to all dwellings around all airports and would not be confined to aircraft noise only. The ramifications in the road traffic field would be immense and the present time of financial stringency was not a period during which a Government could readily choose to embark upon such a commitment.

On 2 June 1978 the Secretary of State for Trade sent a letter to the applicant's Member of Parliament about the possibility of improving the provisions for payment of compensation to residence in areas near airports subject to very high levels of aircraft noise. He stated, *inter alia*, that "having looked at the question again very carefully he was afraid that his conclusion was the same as that reached by the Government the last time they had considered it, namely, that it would be wrong to give people suffering aircraft noise special treatment as regards noise compensation compared

with those who suffer other types of noise, and that to make any change in the date of 17 October 1969 from which new or altered public works first attract compensation would involve too much public expenditure, particularly on roads." It was pointed out at the end of the letter that compensation was already payable under the Land Compensation Act 1973 for depreciation caused by additional traffic due to works which were opened or substantially altered after 17 October 1969. "Any increase in noise which was due to new apron or taxiway developments enabling Gatwick to reach a larger capacity was therefore already legislated for. It was the increased use of Gatwick's existing facilities that the residents of Fernhill wanted compensation for and the Government concluded that it would not be right to legislate for this unless all the noise sources covered by the Land Compensation Act 1973 were similarly treated. They therefore decided not to put forward any new compensation provision in the 1978 Civil Aviation Act and Parliament did not reverse that decision."

COMPLAINTS

The applicant complains that she is in a grievous plight due to excessive aircraft noise and noise from the M23 motorway and her health is badly affected, as was her late husband's health.

She submits that the BAA or the Department of Trade should be compelled to purchase her property.

She points out that it is not possible to take her case through the civil courts as Sections 40 and 41 of the Civil Aviation Act 1949 broadly prohibit actions for nuisance arising from civil aircraft in flight or on aerodromes.

PROCEEDINGS BEFORE THE COMMISSION

On 4 December 1978, the Commission decided to communicate the application to the respondent Government for observations on admissibility of the application insofar as it may raise issues under Articles 6, 8 and 13 of the Convention and Article 1 of the First Protocol.

The Government and the applicant submitted their observations dated 2 May 1979 and 12 July 1979 respectively.

On 15 July 1980 the Commission held a hearing on the admissibility and merits of the application. The Government was represented by Mrs A. Glover as its Agent, Mr N. Bratza as counsel, and MM. I.H.H. Baxter and I. Tighe-Ford as advisers. The applicant was represented by Mr C. Walsh, Solicitor.

SUBMISSIONS OF THE PARTIES

1. The Government

A. *As to the facts*

a. General remarks

The applicant must have expected to suffer some disturbance from aircraft noise when she bought her house in 1960 and she could reasonably have foreseen that noise levels were likely to increase. In addition, the proximity of the airport would presumably have been reflected in the price she paid for it.

The present value of the applicant's property was about £40,000 while the likely value would be around £50,000 if the house were not surrounded by the motorway and the airport.

b. Measures to mitigate the effect of aircraft noise

The applicant received a grant in June 1978 for the insulation of several rooms in her house. This grant was paid under Section 29A of the Civil Aviation Act 1971. The applicant would also be eligible for a grant for further insulation under an improved scheme which will soon come into operation.

Furthermore, various measures have been taken under Section 29 (1) of the Civil Aviation Act 1971. This provision empowers the Secretary of State to impose restrictions "for the purpose of limiting or mitigating the effect of noise and vibrations connected with the taking-off and landing of aircraft. These measures include direction as to minimum aircraft heights and rates of climb, the imposition and monitoring of maximum noise limits, the provision of minimum noise routes in order to concentrate noise on less populated areas and restriction in the type of jet aircraft entitled to use the airport."

c. The situation of other owners in the area

The position of Gatwick House was in no sense analogous to the position of ordinary private dwelling houses. It was an institutional building which, if it was to be used at all, could in practice only be used for commercial purposes. In granting the permission for change of use, the planning authority made clear that even at that date, ie 1960, it was opposed to the introduction of additional business or industrial use into a rural area, but that the permission would be granted "as a special exception to this policy, in order to resite a local firm affected by the development of Gatwick Airport and in order to make use of a substantial building which might otherwise remain empty."

As regards Lowfield Heath which was re-zoned, its situation was different from Fernhill. The first was literally on the edge of the airport and

was enclosed on three sides by the airport's maintenance area. The latter was over a mile from the end of the runway and its purchase by the BAA could not be justified for airport use (see below B.c).

B. *As to the Domestic Law and Practice*

a. Land Compensation Act 1973

The general purpose of the Land Compensation Act 1973 was to introduce improved arrangements for dealing with the environmental impact of new or altered public works. Part II of the Act gave authorities undertaking such works powers to fit schemes better into their surroundings and to provide protection against noise in the form of noise insulation works. Part I made the authority responsible for the public works liable to pay compensation to the extent that certain property values, mainly residential, agricultural and small business, were still depreciated by physical factors – noise, vibration, dust etc. – from the works despite other mitigating measures which had been carried out.

Prior to the 1973 Act compensation was normally payable only for the purchase of land (including buildings) or where the execution of works on land acquired interfered with a legal right in land ; the effect on neighbouring property of the use of public works when no land was taken was not compensable.

To qualify for compensation an applicant had to show that there was immunity on the part of the airport from actions for trespass and nuisance. Such immunity arose by virtue of Section 41 (2) of the Civil Aviation Act 1949 and extended to operations at Gatwick.

The new rights to compensation were tied to new or altered public works first brought into use after 16 October 1969. The case for further retrospection was considered during the passage of the legislation but Parliament decided that what was already an unusual degree of retrospection should not be further extended. Intensification of an existing use, ie from works which had been first brought into use before the relevant date for the purposes of the 1973 Act, was not made compensatable. This was based on reasons of principle and practice. There was, for example, no right in law to any given flow of traffic on a road or any particular level of use of a public facility. Those who lived alongside existing facilities should one day expect the facility to be used to its full extent.

b. Planning Law

Following the enactment of the Town and Country Planning Act 1947, the use of land and buildings had been subject to planning control in the public interest. Planning permission was required to change the use of a

house, eg from a dwelling house into an office. Proposals for development of that kind were considered on their planning merits and paying due regard to relevant factors, such as the effects on amenity (including the policy to maintain a "green belt") and the desirability of preventing the loss of useful housing accommodation. A person whose application for planning consent was refused by the local planning authority had the right of appeal to the Secretary of State for the Environment who, before determining the appeal should, if the applicant or the planning authority so desired, afford each of them an opportunity of appearing before and being heard by an Inspector appointed by him. The Secretary of State's decision could be challenged by means of an application to the High Court on the grounds that the decision was not within the powers under the legislation or that the requirements of the legislation had not been complied with, resulting in substantial prejudice. The decision could not be challenged on the ground that the Secretary of State ought to have exercised his discretion differently and the Courts were not empowered to substitute their own decision on the planning issue for the decision previously made by the Secretary of State.

c. Purchasing Power of Public Authorities

Section 26 of the Land Compensation Act conferred on an authority responsible for public works the power to acquire by agreement land, the enjoyment of which is seriously affected by the use of any public works. Public works, for the purposes of the Section, included aerodromes but they excluded works forming part of a statutory undertaking. Since the BAA was a statutory undertaking, aerodromes managed by that authority were outside the scope of Section 26.

Insofar as the BAA purchased cottages known as the Lockend Cottages, after the construction of a new runway at Edinburgh Airport in 1976 and 1977, the authority later acknowledged at the Gatwick Terminal 2 Inquiry it had erroneously exceeded its powers in doing so.

Another power of purchase was implicitly granted to the BAA under the Airports Authority Act 1975 which requires, however, that the purchase forward or promote the purposes for which the BAA are established in their statutory functions. It was in pursuance of those powers that they purchased the Lowfield Heath properties, as they were purchased for airport use. Fernhill was, however, too far from the airport and it could therefore not be argued that the BAA could exercise their power to purchase the applicant's property for the purpose of facilitating their statutory functions.

Finally, there was no justification in the applicant's case for the application of a so-called "Blight Notice". These only applied where the property has been rendered valueless or useless by a development carried out under statutory powers.

The mere fact that the applicant cannot develop property because of the application of the Green Belt policy was not in itself ground for serving a "Blight Notice" requiring the local authority to purchase the land.

C. As to the admissibility

a. Application incompatible with the Convention

The Convention did not protect as such a right of an individual to have his property purchased, nor did it protect a right as such to nature conservation or to adequate accommodation.

The greater part of the noise in question was made by non-governmental aircraft. In any event, the BAA was neither responsible for noise caused by aircraft in the air when flying above the applicant's house, nor for the motorway noise. There had been no direct interference by public authorities with the applicant's rights as protected by the Convention.

b. Exhaustion of Domestic Remedies

The applicant did not make a claim for compensation under the Land Compensation Act 1973 in respect of noise from the M23 or the airport within the prescribed period. Admittedly, compensation could not be claimed for noise resulting from the more intensive use of existing works, but only for additional noise resulting from the extension of the works and of the runway in 1973. There was no qualifying extension of the eastern end of the runway made after 17 October 1969.

c. Articles invoked

As to Article 8 of the Convention

Paragraph 1 of Article 8 was intended to protect the individual against arbitrary interference by public authorities. There was no intrusion upon the applicant's privacy in the sense of authorities entering the applicant's home without consent.

In the alternative, if the Commission should consider that a question did arise under Article 8, paragraph 1, the Government would rely upon Article 8, paragraph 2. Any interference attributable to the BAA would be "in accordance with the law" in that the BAA had been lawfully authorised to operate Gatwick Airport (and the aircraft using the airport had also been authorised to do so). The decision to build and later to expand the airport were taken in order to provide London and South-East England with a second international airport which the growth in air traffic had shown to be

necessary. The motorway links Gatwick to London. The decisions about Gatwick did not exceed the discretion left by the Convention to national authorities.

The noise was an inevitable part of aviation. All reasonable efforts were being made to minimise its detrimental effects. It was necessary in modern democratic societies to maintain an adequate number of airports with road/rail links in order to serve public needs for the rapid transport of persons and goods. Airports played a part in the national economy. Gatwick was situated in a part of Southern England which was relatively sparsely populated. Accordingly, relatively few persons were affected by noise, compared with, e.g. Heathrow, or the former airport at Croydon (South of London). The airport provided employment for a large number of persons in the surrounding area and contributed in other ways to the local economy.

For these reasons, any interference with the applicant's rights under Article 8, paragraph 1 was necessary "in the interests of ... the economic well-being of the country", as well as "for the protection of the rights and freedoms of others".

As to Article 1 of Protocol No. 1

Noise disturbance :

Even if the aircraft noise or the noise from the motorway could be attributed to the Government of the United Kingdom, the wording "peaceful enjoyment of possessions" in paragraph 1 of Article 1 could not be interpreted in the sense of protecting the individual against hazards such as noise or smell.

Refusal of Planning Permission :

The imposition of planning controls could constitute an interference with an individual's right of use of his premises. The control was, however, justified under paragraph 2 of Article 1 as it was imposed by Statute, namely the Town and Country Planning Act 1971, the aim of which is to regulate the development of land in the general interest of the public by preserving open spaces, by preventing piecemeal development and by prohibiting the use of land or buildings which is inappropriate to the open character of the area.

If a question of proportionality should arise, in this context, it had to be noted that, with regard to both planning applications, the inspector and the Minister carefully weighed the evidence and concluded on the basis of all the evidence that the detrimental effect of aircraft noise could not outweigh the serious planning objections to allowing the development of Gable Cottage for commercial use.

As to Article 6 of the Convention

Right of access to courts :

Insofar as Sections 40 and 41 respectively of the Civil Aviation Act 1949 exclude a right of action in trespass and nuisance by reason of the flight of an aircraft over property and a right of action in nuisance by reason of the noise or irritation caused by an aircraft on an aerodrome, this cannot be considered as a denial of access to the courts in violation of Article 6, but as a curtailment of substantive legal rights on which any court proceedings in nuisance would be based.

Even if the disability created by the provisions of Sections 40 and 41 could give rise to an issue under Article 6, the effect of those provisions has in the United Kingdom been largely remedied by the compensation provisions laid down in the Land Compensation Act 1973. Any refusal by the BAA to award compensation to a party entitled under the Act would be redressable in a court of law.

Refusal of Planning Permission :

The law, by virtue of which the administrative authorities of a State grant planning approvals in accordance with the public interest, belonged to the field of public law and no civil rights for the purposes of Article 6 were affected by administrative action taken in accordance with such laws.

Furthermore, the Secretary of State's refusal could be challenged in courts as being ultra vires. Admittedly the courts were not empowered to reverse the Minister's decision on the merits, but Article 6 did not grant or protect a right of access to the courts in order to challenge the merits of an administrative decision which was properly taken under the statutory powers and procedures by administrative authority.

As to Article 13 of the Convention

As no rights or freedoms set forth in the Convention were affected, no issue arose under Article 13.

In any event its requirements were satisfied. So far as the right guaranteed by Article 8 were concerned, compensation could have been claimed under the Land Compensation Act 1973 and if the conditions of the statute were satisfied its provisions could have been enforced by legal action in the domestic courts.

So far as Article 1 of the Protocol was concerned, the statutory right of appeal to the Secretary of State from the refusal of planning permission and the statutory right of challenge of the decision of the Secretary of State in the domestic courts constituted effective remedies before national authorities for the purposes of Article 13.

2. The applicant

A. *As to the Facts*

a. General remarks

Mrs Arondelle and her husband were completely ignorant of the potential development of aircraft and therefore unaware of the possibility of noise of such intensity when they bought their house. Also, at that time, Gatwick was still thought to be a relief airport for Heathrow and the proximity of the airport did not yet have any influence on the price they had to pay.

The value of her cottage was now between £65-75,000, but, due to the noise nuisance, no more than £40,000 could be obtained.

b. Measures to mitigate the effects of aircraft noise

Any measures to mitigate the effect of aircraft noise were no more than a slight palliative. The BAA, so the applicant points out, admitted that noise disturbance had increased and would continue to increase. A report prepared by a professional firm (Bickerdike Allen Partners) established a noise level (NNI - Noise and Number Index) of 60 and flying distances of 100 to 300 metres altitude and 225 to 540 metres distance to the applicant's house.

c. The situation of other owners in the area

The owner of Gatwick House had the advantage of a number of planning permissions.

As regards Lowfield Heath, there was little difference compared to the applicant's own position. The owners of Lowfield Heath had the advantage of organising themselves on a corporate basis in order to make their voices heard.

The applicant further refers to the London Borough of Hounslow where the Secretary of State, according to her submissions, agreed that the overriding objection to the use of the site for housing was the noise factor and he refused to grant planning permission for residential development.

B. *As to the Admissibility*

a. Application not incompatible with the Convention

The BAA was responsible for the noise which they admitted by taking measures to mitigate its effects.

The Convention offered protection against noise disturbance as an interference with private life and with the right to "peaceful enjoyment of possessions".

b. Exhaustion of domestic remedies

There was no way, so the applicant argues, whereby she could obtain redress in the domestic courts. The Land Compensation Act 1973 was not applicable to the extension of the eastern end of the runway which came into use in 1969.

c. Articles invoked

As to Article 8 of the Convention

According to the applicant the noise complained of affected her health and living conditions so badly that it cannot be contested to constitute an interference with her rights guaranteed under Article 8, paragraph 1, the more so as it had been considered necessary under the domestic law of the United Kingdom to obtain statutory immunity.

Article 8, paragraph 2 referred, in the applicant's opinion, to what in Britain was called the rule of law, i.e. that the law was laid down by Parliament and should apply to all citizens equally. It did not mean that if the Government took a certain action, approved by Parliament, this should be allowed to penalise certain innocent citizens. Maintaining an adequate number of airports should not be done at her expense. The fact that "relatively" few people might be severely affected enhanced rather than destroyed the right to compensation.

In the applicant's opinion the respondent Government has not established a necessity for the interference in the interests of the economic well-being of the country or the protection of the rights of others. The particular extension of Gatwick Airport which gave rise to the complaint was avoidable as there were several options open to the Government.

As to Article 1 of Protocol No. 1

Being arbitrarily deprived of the benefits of her home and peaceful sleep, the applicant considers that her property has been interfered with by two forms of nuisance, acting in concert, namely the noise caused by the airport and the motorway.

As to Articles 6 and 13 of the Convention

The applicant considers that the refusal of planning permission was unreasonable

- because the inspector recognised the intolerable stress ;
- because of the Lowfield Heath and other precedents ;
- because of local development her right to a fair decision was prejudiced by an arbitrary planning policy.

The alternative rights of compensation were manifestly inadequate.

THE LAW

The applicant complains of noise caused both by air traffic connected with Gatwick Airport and by road traffic on the M23 motorway. She submits that, unlike herself, other owners of property near the airport have obtained redress either by the grant of a planning permission allowing a change of use of the property concerned or by way of purchase by a public authority of their property.

The Commission considers the complaint under Articles 6, 8 and 13 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 as well as Article 14 read in conjunction with Article 8 and (or) Article 1 of the Protocol.

1. The respondent Government have submitted that they could not be held responsible for noise made by aircraft in flight or vehicles on the motorway, and that therefore the application is incompatible with the provisions of the Convention.

However, the fact that the British Aviation Authority (BAA) does not make the noise itself cannot be decisive. The relevant fact is that the geographical position of the airport, in particular of its runways, for the planning and construction of which the BAA is responsible, obliges aircraft to take off and land in a way which provokes nuisance from excessive noise of the aircraft engines for the applicant who is living in the direct vicinity. It follows that the United Kingdom is answerable under the Convention for the situation complained of by the applicant in the present case. The same is true for the M23 motorway which has been built and is operated by public authorities.

2. The respondent Government have further argued that the applicant has not exhausted domestic remedies. As by virtue of Section 41 (2) of the Civil Aviation Act 1949 immunity on the part of the airport from actions for trespass and nuisance was extended to operations at Gatwick, the applicant could not bring an action for nuisance in the domestic court.

However, a remedy existing under the Land Compensation Act 1973 providing *inter alia* for compensation for loss of value of houses and land caused by additional traffic due to works which were opened or substantially altered after 17 October 1969. However it does not seem to be in dispute between the parties that, whilst compensation is available under the Act for damages caused by additional noise resulting from the extension of the works and of the runway in 1973, no compensation could be claimed for increased disturbance from the more intensive use of existing works, i.e. from the increased use of Gatwick's existing facilities.

Since, after October 1969, there has been no qualifying extension of the eastern end of the runway where the applicant's property is situated, it must be concluded that the remedy under the 1973 Act is not available to her.

It follows that the application is not inadmissible for non-exhaustion of domestic remedies under Articles 26 and 27, paragraph 3, of the Convention.

The Commission has thus carried out a preliminary examination of the information and arguments submitted by the parties. In doing so, it had regard to the special situation of the applicant whose property is situated in an area so close to the airport runway that the noise caused by aircraft subjects her, according to a report made by an inspector in 1976, to intolerable stress. The noise caused by the M23 seems to aggravate this situation. Whilst some owners affected by the noise benefited from the possibility of a change of the use of their properties, no alternative solution has been found for the applicant. In these particular circumstances the Commission concludes that the complaint raises questions of law and fact under the Articles cited above, which are of such complexity that their determination must depend upon an examination of the merits.

It follows that the application cannot be declared manifestly ill-founded within the meaning of Article 27, paragraph 2 of the Convention and must be deemed admissible, no other ground for declaring it inadmissible having been established.

Now therefore the Commission, without in any way prejudging the merits,

DECLARES THE APPLICATION ADMISSIBLE

(TRANSDUCTION)

EN FAIT

La requérante réside à Horley dans le Surrey, Angleterre. Sa maison, Gable Cottage, qu'elle-même et son défunt mari, décédé à la fin de 1979, ont achetée à Fernhill en 1960, se trouve à un peu plus d'un kilomètre et demi de l'extrémité est de la piste de l'aéroport de Gatwick. La piste a été étendue côté est en 1969 et côté ouest en 1973. Par ailleurs, l'autoroute M23, achevée en 1975, passe à 150 m environ à l'est de la maison de la requérante.

Cette maison est à vendre depuis 1969. Afin d'obtenir pour ce bien une valeur conforme aux conditions du marché, la requérante sollicita à cette époque du Conseil du comté de Surrey l'autorisation de modifier la destination du terrain pour l'affecter à l'industrie légère, à des entrepôts ou à des bureaux. Bien qu'une enquête menée localement ait conclu que la maison de

la requérante et de son époux n'était plus un endroit agréable à vivre et que le bruit pourrait affecter leur santé, l'autorisation fut refusée par les services d'urbanisme conformément à leur politique constante de maintien du cadre rural de l'aéroport.

En 1973, une demande fut présentée par les résidents pour l'ensemble du quartier et également refusée.

En automne 1975, la requérante chargea une agence immobilière d'offrir sa propriété à la vente. L'agence proposa d'entrer en pourparlers avec les ministères de l'Aviation civile et des Transports pour savoir si l'un ou l'autre de ces ministères, ou les deux à la fois, accepteraient de délivrer un « avis de dévalorisation » (« Blight Notice ») et d'acheter la propriété à sa pleine valeur marchande. Toutefois cette tentative se solda par un échec.

En 1976, la requérante déposa une nouvelle demande aux Services d'urbanisme, qui la rejetèrent une fois de plus. Elle forma recours conformément à l'article 36 de la loi de 1971 sur l'aménagement du territoire. L'inspecteur qui mena l'enquête au cours de la procédure de recours conclut que la requérante et son époux étaient soumis à un stress intolérable en raison de l'intensité, de la durée et de la fréquence du bruit des avions passant à basse altitude, presque au-dessus de leurs têtes. La requérante et son mari étaient tellement gênés par la ligne de vol qu'ils n'étaient plus en mesure de profiter des agréments de leur maison et de leur jardin. L'inspecteur estimait également que la situation avait empiré depuis 1972, date du rejet d'un précédent recours, du fait de l'extension de l'aéroport, de l'accroissement progressif des mouvements d'avions et de la construction de l'autoroute M23.

Toutefois, selon l'inspecteur, l'épreuve subie par la requérante et son mari ne justifiait pas d'autoriser l'utilisation proposée à titre d'exception à la politique suivie par le Conseil de comté et tendant à restreindre l'aménagement d'un terrain situé dans la « ceinture verte » de Londres. Il conclut également qu'il ne serait pas indiqué d'installer des bureaux dans ce secteur et que, s'il était fait droit au recours de la requérante, bon nombre d'autres résidents s'attendraient à recevoir une autorisation analogue des services d'urbanisme. Il recommandait en conséquence de rejeter le recours. Le Ministre de l'Environnement se rangea aux conclusions de l'inspecteur, et, souscrivant à sa recommandation, débouta la requérante le 26 janvier 1978.

La requérante fait valoir que son plus proche voisin, propriétaire de Gatwick House, a été autorisé en mai 1960 à modifier la destination de sa propriété, de sorte qu'une société précédemment installée sur l'aéroport de Gatwick a été autorisée à occuper les locaux et à y installer bureaux et entrepôts. Or, Gatwick House est un bâtiment important qui servait, avant 1960, à l'école primaire de garçons. Le propriétaire de Gatwick House a récemment acheté deux villas dans le voisinage de la requérante, alors qu'il existe encore deux autres propriétés dans son voisinage immédiat.

En 1972, Lowfield Heath, village situé près de l'aéroport fut déclassé et les bâtiments furent achetés par la British Airport Authority (BAA), qui les a démolis et utilise ou va utiliser le terrain pour les besoins de l'aéroport.

Il semble qu'en 1976 une commission conjointe des deux chambres du Parlement, constituée par le décret de 1975 sur l'aviation civile fut saisie d'une plainte déposée par un voisin de la requérante. La commission estima que le bruit causé par les avions à réaction utilisant l'aéroport de Gatwick avait rendu les terrains voisins pratiquement inhabitables. Elle recommanda qu'en toute justice le Ministre du Commerce achète les propriétés ou indemnise leur propriétaire. Le porte-parole du Gouvernement expliqua que, selon la loi de 1973 sur les indemnisations foncières (Land Compensation Act 1973), une indemnité n'était due pour perte de valeur d'une propriété qu'à raison d'un trouble accru dû à de nouvelles installations mais qu'il ne pouvait être tenu compte à cet effet du trouble dû à un usage plus intensif d'installations existantes.

Pour montrer comme il est difficile de faire une distinction nette dans l'examen des questions d'indemnisation, il est mentionné que le voisin de la requérante s'est installé dans la région en 1966, alors que l'aéroport de Gatwick était déjà bien installé et ses plans de développement bien avancés. Il aurait donc dû être manifeste que l'activité accrue que l'on escomptait de l'aéroport conduirait à une augmentation des nuisances. De plus, à l'époque du vote du projet de loi, on avait envisagé d'étendre les possibilités d'indemnisation de façon à couvrir les nuisances accrues provenant d'installations existantes mais l'opinion avait prévalu que les incidences financières d'un tel engagement indéfini seraient trop lourdes.

Il avait aussi été avancé que ce principe devrait s'appliquer à toutes les habitations autour de tous les aéroports et ne pas être limité au seul bruit des aéronefs. Mais les conséquences dans le domaine de la circulation routière seraient multiples et l'actuelle période de restriction financière ne permettait pas au Gouvernement d'accepter de prendre un tel engagement.

Le 2 juin 1978, le ministère du Commerce adressa au député de la requérante une lettre évoquant la possibilité de renforcer les dispositions prévues pour le versement d'une indemnité aux résidents des quartiers proches de l'aéroport et soumis à des bruits d'avions très violents. Il déclara notamment « qu'après avoir encore une fois examiné la question, sa conclusion était malheureusement identique à celle à laquelle le Gouvernement avait abouti la dernière fois où il avait examiné le problème, à savoir que ce serait une erreur, en matière d'indemnisation, de traiter différemment les victimes du bruit des avions et les victimes d'autres bruits et que modifier la date (17 octobre 1969) à partir de laquelle des ouvrages publics, nouveaux ou modifiés, donnent droit à une indemnisation entraînerait un surcroît de dépenses publiques, en raison notamment de la circulation routière ». La lettre soulignait *in fine* qu'une indemnisation était déjà payable, au titre de la

loi de 1973 sur l'indemnisation foncière, pour dépréciation entraînée par une augmentation de la circulation due à des ouvrages publics, commencés ou sensiblement modifiés après le 17 octobre 1969. « Toute augmentation du bruit due à l'extension d'une piste de roulement ou d'une aire de manœuvre qui accroîtrait la capacité de Gatwick est donc déjà prévue par les dispositions en vigueur. C'est précisément pour l'usage accru des installations existant à Gatwick que les résidents de Fernhill réclamaient une indemnisation et le Gouvernement a estimé qu'il ne serait pas judicieux de légiférer en ce sens sans traiter pareillement toutes les autres sources de bruit relevant de la loi de 1973 sur les indemnisations foncières. Il fut donc décidé de ne prévoir aucune nouvelle indemnisation dans la loi de 1978 sur l'aviation civile et le Parlement ne renversa pas cette décision. »

GRIEFS

La requérante se plaint que le bruit excessif des avions et de l'autoroute M23 la place dans une douloureuse situation et affecte fâcheusement sa santé, comme il affectait celle de son défunt mari.

Elle soutient que la BAA et le ministère du Commerce devraient être obligés d'acheter sa propriété.

Elle souligne qu'il ne lui était pas possible de saisir de l'affaire les tribunaux civils, puisque les articles 40 et 41 de la loi de 1949 sur l'aviation civile interdisent d'une façon générale d'intenter des actions pour nuisances provenant d'avions civils en vol ou au sol.

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

Le 4 décembre 1978, la Commission a décidé de communiquer la requête au Gouvernement défendeur en l'invitant à présenter ses observations sur la recevabilité, dans la mesure où la requête peut poser des problèmes au regard des articles 6, 8 et 13 de la Convention et de l'article 1 du Protocole additionnel.

Le Gouvernement et la requérante ont présenté leurs observations le 2 mai 1979 et le 12 juillet 1979 respectivement.

Le 15 juillet 1980, la Commission a tenu une audience sur la recevabilité et sur le fond de la requête. Le Gouvernement y était représenté par Mme A. Glover en qualité d'Agent, M. N. Bratza en qualité de conseil et MM. I.H.H. Baxter et I. Tighe-Ford en qualité de conseillers. La requérante était représentée par M. C. Walsh, solicitor.

ARGUMENTATION DES PARTIES

1. Le Gouvernement

A. *Quant aux faits*

a. Observations générales

Lorsqu'elle acheta sa maison en 1960, la requérante devait s'attendre à souffrir de certains désagréments dus au bruit des avions et pouvait raisonnablement prévoir que les niveaux sonores augmenteraient. De plus, la proximité de l'aéroport s'est vraisemblablement traduite dans le prix qu'elle a payé pour acquérir la maison.

La valeur actuelle de la propriété de la requérante est de 40 000 Livres St. environ, alors que la valeur probable serait de 50 000 Livres si la maison n'était pas si proche de l'autoroute et de l'aéroport.

b. Mesures tendant à atténuer l'effet du bruit des avions

En juin 1978, la requérante a reçu une subvention pour insonoriser plusieurs pièces de sa maison. Cette subvention lui a été versée au titre de l'article 29A de la loi de 1971 sur l'aviation civile. La requérante pourra prétendre à une nouvelle subvention pour améliorer l'insonorisation de sa maison au titre d'un régime plus favorable qui entrera bientôt en vigueur. En outre, diverses mesures ont été prises au titre de l'article 29, paragraphe 1, de la loi de 1971 sur l'aviation civile. Cette disposition habilite le ministre à imposer des restrictions « aux fins de limiter ou d'atténuer l'effet du bruit et des vibrations liés au décollage et à l'atterrissage des aéronefs. Ces mesures comprennent des instructions quant aux hauteurs minimales de vol et aux vitesses ascensionnelles, à l'imposition de limites phoniques maximales et au contrôle de celles-ci, à l'établissement d'itinéraires de bruit minimum afin de concentrer les bruits sur des régions moins peuplées, ainsi que des restrictions quant aux types d'avions à réaction autorisés à utiliser l'aéroport ».

c. Situation d'autres propriétaires dans la même région

La situation de Gatwick House n'est pas du tout identique à celle des maisons d'habitation privées. Il s'agit du bâtiment d'une œuvre de charité qui, pour être utilisé, ne pouvait en pratique servir qu'à des fins commerciales. D'ailleurs, en accordant l'autorisation de modifier la destination du bâtiment, les services d'urbanisme précisèrent que, même à cette date, c'est-à-dire en 1960, ils étaient opposés à l'implantation de commerces ou d'industries supplémentaires dans une région rurale mais que l'autorisation serait toutefois accordée « comme exception particulière à cette politique pour réimplanter une entreprise locale affectée par l'extension de l'aéroport de Gatwick et pour utiliser un bâtiment important qui serait autrement demeuré vide ».

Quant à Lowfield Heath, qui a fait l'objet d'un déclassement, sa situation diffère de celle de Fernhill. Le premier village se trouve littéralement en bordure de l'aéroport et entouré de trois côtés par la zone d'entretien de celui-ci. Le deuxième en revanche est situé à plus d'un kilomètre et demi de l'extrémité de la piste et la BAA ne pourrait en justifier l'achat pour les besoins de l'aéroport (voir ci-dessous B.c.).

B. Quant au droit applicable et à la pratique interne

a. Loi de 1973 sur l'indemnisation foncière

La loi de 1973 sur l'indemnisation foncière vise à des mesures d'amélioration pour faire face aux effets sur l'environnement d'ouvrages publics, nouveaux ou modifiés. Le titre II de la loi donne aux autorités qui entreprennent ces travaux le pouvoir d'imposer une meilleure intégration des installations dans l'environnement et de prévoir une protection contre le bruit par des travaux d'isolation phonique. Le titre I charge l'autorité responsable des ouvrages en question de verser une indemnisation dans la mesure où la valeur de certaines propriétés, surtout résidentielles, agricoles et de petits commerces se trouve, du fait des installations, dépréciée par des facteurs d'ordre physique (bruits, vibrations, poussière, etc.) en dépit des mesures d'atténuation déjà prises.

Avant la loi de 1973, l'indemnité n'était normalement due que pour l'acquisition d'immeubles (y compris des bâtiments) ou lorsque l'exécution de travaux sur un terrain acquis portait atteinte à un droit foncier ; en revanche, aucune indemnité n'était due en l'absence d'expropriation pour les effets sur les propriétés voisines de l'utilisation d'ouvrages publics.

Pour avoir droit à indemnisation, l'intéressé devait prouver qu'aucune action en dommages-intérêts pour trouble de jouissance et nuisances ne pouvait être intentée contre l'aéroport. Cette immunité provenait de l'article 41, paragraphe 2, de la loi de 1949 sur l'aviation civile et a été étendue à l'exploitation de Gatwick.

Les nouveaux droits à indemnisation sont fonctions de la nouveauté ou de la modification d'ouvrages publics mis en service après le 16 octobre 1969. Lors du vote de cette loi, on s'est interrogé sur une rétroactivité plus étendue mais le Parlement a décidé que ce qui était déjà un degré inhabituel de rétroactivité ne devrait pas être étendu davantage. L'accroissement d'une utilisation existante, c'est-à-dire d'ouvrages mis en service avant la date retenue pour la loi de 1973, ne donne pas lieu à indemnisation, ceci pour des raisons de principe et de pratique. La loi ne donne pas droit par exemple à une densité déterminée de circulation routière ou à un taux précis d'utilisation d'un ouvrage public. Les personnes qui vivent près d'ouvrages de ce genre doivent un jour s'attendre à les voir utilisés à pleine capacité.

b. Loi d'aménagement

Depuis la promulgation de la loi de 1947 sur l'aménagement du territoire, l'utilisation des terrains et des bâtiments est soumise à des contrôles d'utilité publique par les services d'urbanisme. Une autorisation de ces services est nécessaire pour modifier la destination d'un bâtiment, par exemple pour en faire un bureau lorsqu'il s'agit d'une maison d'habitation. Les propositions de modifications de ce genre sont examinées selon leur mérite du point de vue de l'aménagement en général et compte tenu des éléments pertinents : effets sur l'agrément du lieu (compte tenu de la politique de maintien d'une « ceinture verte ») et opportunité d'empêcher la perte d'un logement utile. La personne qui se voit refuser l'autorisation par les services locaux d'urbanisme a le droit de recourir au Ministre de l'Environnement, qui doit, avant de trancher et si requérant et services d'urbanisme le désirent, donner à chacun d'eux l'occasion d'être entendu par un inspecteur désigné par lui. La décision du ministre peut être attaquée devant la « High Court » en invoquant qu'elle excédait les pouvoirs conférés par la loi ou que les conditions posées par la loi n'avaient pas été respectées, ce qui a eu pour effet de causer un préjudice important. En revanche, la décision du ministre ne peut pas être contestée en invoquant que celui-ci aurait dû exercer autrement son pouvoir discrétionnaire et les tribunaux ne sont pas habilités à substituer à la décision du ministre leur propre décision sur le problème d'urbanisme.

c. Possibilité d'achat par les pouvoirs publics

L'article 26 de la loi d'indemnisation foncière confère à l'organisme responsable d'un ouvrage public le pouvoir d'acquérir de gré à gré un terrain dont la jouissance est gravement affectée par l'utilisation dudit ouvrage. Or, si les aérodromes sont bien des ouvrages publics aux fins dudit article, ce n'est pas le cas des installations qui relèvent d'une entreprise de service public. La BAA (British Airport Authority) précisément étant une entreprise de service public, les aérodromes que gère cet organisme échappent à l'article 26.

Quant aux villas (Lochend Cottages) achetées par la BAA après la construction d'une nouvelle piste à l'aéroport d'Edimbourg en 1976 et 1977, cet organisme reconnu par la suite, lors de l'enquête sur l'aérogare N° 2 de Gatwick, qu'il avait par erreur excédé ses pouvoirs en procédant à ces acquisitions.

Un autre pouvoir d'acquisition est implicitement accordé à la BAA par la loi de 1975 sur les services d'aéroport, mais il est exigé que l'acquisition en question favorise les buts pour lesquels la BAA a été créée dans ses fonctions officielles. C'est en vertu de ce pouvoir que la BAA a acheté les propriétés de Lowfield Heath, destinées à être utilisées par l'aéroport. Fernhill en revanche est trop éloigné de l'aéroport pour qu'on puisse soutenir qu'en

achetant la propriété de la requérante la BAA exercerait ses pouvoirs dans le cadre de ses fonctions officielles.

Enfin, dans le cas de la requérante, rien ne justifiait une demande de ce que l'on appelle un « avis de dévalorisation », délivré seulement lorsque la propriété a perdu toute sa valeur ou son utilité du fait d'un aménagement pratiqué en application de pouvoirs réglementaires.

Le simple fait que la requérante ne puisse aménager sa propriété en raison de l'application de la politique de « ceinture verte » ne constitue pas en soi un motif suffisant pour délivrer un « avis de dévalorisation » obligeant la collectivité locale à acheter le terrain.

C. Sur la recevabilité

a. Requête incompatible avec la Convention

La Convention ne protège en tant que tel ni le droit pour un individu de faire acheter sa propriété ni le droit à la conservation de la nature ou à un logement convenable.

La majeure partie du bruit incriminé est le fait d'avions non gouvernementaux. Au demeurant, la BAA n'est pas responsable du bruit causé par les avions en vol au-dessus de la maison de la requérante ni du bruit de l'autoroute. Il n'y a donc pas eu atteinte directe par les pouvoirs publics aux droits de la requérante tels que les protège la Convention.

b. Epuisement des voies de recours internes

La requérante n'a pas, dans les délais prescrits, présenté de demande d'indemnisation au titre de la loi de 1973 sur l'indemnisation foncière en raison du bruit dont elle pâtit du fait de l'autoroute M23 ou de l'aéroport. Incontestablement, on ne peut prétendre à l'indemnisation du bruit qui résulte de l'utilisation accrue d'ouvrages publics existants mais seulement du supplément de bruit résultant de l'extension en 1973 des installations et de la piste de Gatwick. Or, il n'y a pas eu, depuis le 17 octobre 1969, extension de la partie Est de la piste qui puisse donner lieu à indemnisation.

c. Articles invoqués

Article 8 de la Convention

L'article 8, paragraphe 1, vise à protéger l'individu contre toute ingérence arbitraire des pouvoirs publics. Or, il n'y a pas eu intrusion dans la vie privée de la requérante en ce sens que les autorités n'ont pas pénétré dans la maison de la requérante sans son consentement.

Subsidiairement, si la Commission devait estimer qu'une question se pose au regard de l'article 8, paragraphe 1, le Gouvernement invoquerait l'article 8, paragraphe 2. En effet, toute ingérence imputable à la BAA serait

« prévue par la loi » en ce sens que cet organisme a été autorisé par la loi à exploiter l'aéroport de Gatwick (de même que les avions ont été autorisés à utiliser l'aéroport). La décision de construire et, plus tard, d'élargir l'aéroport a été prise dans le but de doter Londres et le Sud-Est de l'Angleterre d'un deuxième aéroport international, ce que le développement de la circulation aérienne avait rendu nécessaire. L'autoroute relie Gatwick à Londres. Les décisions prises à propos de Gatwick n'ont pas dépassé le pouvoir d'appréciation laissé par la Convention aux instances nationales.

Quant au bruit, il fait inévitablement partie de l'aviation. Tous les efforts raisonnables sont faits pour en minimiser les effets nuisibles. Il est nécessaire, dans une société démocratique, de maintenir un nombre convenable d'aéroports, dotés des liaisons routières et ferroviaires voulues pour répondre aux besoins du public en transport rapide de passagers et de marchandises. Les aéroports jouent en effet un rôle important dans l'économie nationale. Par ailleurs Gatwick est situé dans une région du Sud de l'Angleterre relativement peu peuplée. En conséquence, seul un petit nombre de personnes s'est trouvé affecté par le bruit, au contraire d'Heathrow par exemple, ou de l'ancien aéroport de Croydon (Au Sud de Londres). Par ailleurs, l'aéroport fournit des emplois à bon nombre de personnes dans les environs et contribue de bien d'autres manières encore à soutenir l'économie locale.

Aussi, toute ingérence dans l'exercice des droits reconnus à la requérante par l'article 8, paragraphe 1, était-elle nécessaire « au bien-être économique du pays », ainsi qu'« à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Article 1 du Protocole additionnel

Nuisances par le bruit :

Même si le bruit des avions ou celui de l'autoroute pouvait être imputé au Gouvernement du Royaume-Uni, l'expression « respect de ses biens » contenue au paragraphe 1 de l'article 1 ne pourrait pas être interprétée dans le sens d'une protection de l'individu contre les risques de bruits ou d'odeurs.

Refus d'autorisation des services d'urbanisme :

Imposer des règles d'urbanisme pourrait en effet constituer une atteinte au droit d'utilisation par un particulier de ses propres immeubles. Toutefois, la réglementation se justifie en l'espèce au regard du paragraphe 2 de l'article 1 car elle est imposée par une loi, celle de 1971 sur l'aménagement du territoire, dont le but est de réglementer l'aménagement des sols dans l'intérêt général en préservant des espaces verts, en empêchant l'aménagement fragmentaire et en interdisant une utilisation des sols ou des bâtiments incompatible avec le caractère de la région.

S'il devait se poser dans ce contexte une question de proportionnalité, il faudrait remarquer que, pour les deux demandes présentées aux services

d'urbanisme, l'inspecteur et le ministre ont soigneusement étudié les éléments en leur possession et ont conclu, au vu des informations disponibles, que l'effet nuisible du bruit des avions ne pouvait pas l'emporter sur les graves objections qu'il y avait, d'un point de vue d'urbanisme, à autoriser l'aménagement de Gable Cottage pour un usage commercial.

Article 6 de la Convention

Droit d'accès aux tribunaux :

Le fait que les articles 40 et 41 de la loi de 1949 sur l'aviation civile excluent à la fois le droit d'intenter une action en dommages-intérêts pour trouble de jouissance et nuisances dus au vol d'un avion au-dessus de la propriété et celui d'intenter une action pour trouble de jouissance à raison du bruit ou de l'irritation causés par un avion sur un aérodrome, ne saurait être considéré comme un refus d'accès aux tribunaux contraire à l'article 6, mais plutôt comme une restriction apportée aux droits subjectifs sur lesquels se fonderait une action pour trouble de jouissance et nuisances.

Même si l'incapacité créée par les dispositions des articles 40 et 41 pouvait soulever un problème au regard de l'article 6, l'effet de ces dispositions se trouve au Royaume-Uni largement compensé par les dispositions d'indemnisation prévues par la loi de 1973 sur l'indemnisation foncière. Tout refus de la BAA d'accorder une indemnisation à une victime qui y aurait droit selon la loi pourrait être sanctionné par un tribunal.

Refus d'autorisation des services d'urbanisme :

La loi en vertu de laquelle les instances administratives d'un Etat accordent des autorisations d'urbanisme conformes à l'intérêt général relève du droit public et aucun droit de caractère civil, au sens de l'article 6, n'est affecté par les mesures administratives prises en application de cette loi.

En outre, le refus du ministre peut faire l'objet d'un recours judiciaire pour excès de pouvoir. Bien sûr, le juge n'est pas habilité à réformer la décision du ministre quant au fond, mais l'article 6 n'accorde ni ne protège un droit d'accès aux tribunaux dans le but de contester le bien-fondé d'une décision convenablement prise par une instance administrative selon les voies légales et en vertu de pouvoirs conférés par la loi.

Article 13 de la Convention

Comme aucun droit ou aucune liberté reconnu dans la Convention n'a été affecté, il ne se pose aucun problème au regard de l'article 13.

Au demeurant, les exigences de cet article ont été satisfaites puisqu'en ce qui concerne les droits garantis par l'article 8, une indemnisation aurait pu être réclamée au titre de la loi de 1973 sur l'indemnisation foncière et que, si les conditions de la loi étaient remplies, ses dispositions auraient pu être appliquées par le biais d'une action devant les tribunaux.

Quant à l'article 1^{er} du Protocole, le droit, prévu par la loi, de recourir au ministre en cas de refus d'une autorisation par les services d'urbanisme et le droit, également prévu par la loi, d'attaquer la décision du ministre devant les tribunaux constituaient bien des « recours effectifs devant une instance nationale » au sens de l'article 13.

2. La requérante

A. *Quant aux faits*

a. Observations générales

Mme Arondelle et son époux ignoraient tout du développement potentiel de l'aviation et ne se rendaient pas compte qu'il pourrait y avoir des bruits d'une aussi forte intensité lorsqu'ils ont acheté leur maison. A cette époque également, on pensait encore que Gatwick ne serait qu'un aéroport de délestage pour Heathrow et la proximité de l'aéroport n'avait encore aucune influence sur le prix qu'ils ont dû acquitter.

La valeur de leur valla se situe à présent entre 65 et 75 000 livres sterling mais, en raison du bruit, ils ne pourraient guère en obtenir à la vente plus de 40 000 livres.

b. Mesures tendant à atténuer les effets du bruit des avions

Les mesures prises pour atténuer l'effet du bruit des avions n'étaient rien de plus qu'un léger palliatif. La BAA, comme le souligne la requérante, reconnaît que la gêne due au bruit a augmenté et continuera d'augmenter. Un rapport établi par une entreprise spécialisée (Bickerdike Allen Partners) a chiffré à 60 NNI (Noise and Number Index) le niveau phonique et, respectivement, de 100 m en altitude et de 225 à 540 m en distance par rapport à la maison de la requérante le passage des avions.

c. Situation d'autres propriétaires du voisinage

Le propriétaire de Gatwick House a eu l'avantage d'obtenir un certain nombre d'autorisations des services d'urbanisme.

Quant à Lowfield Heath, sa situation n'est guère différente de celle de la requérante. Les propriétaires de Lowfield Heath ont eu l'avantage de pouvoir s'organiser en association de façon à faire entendre leur voix.

La requérante évoque également le cas de London Borough of Hounslow où, d'après elle, le ministre a admis que le bruit était l'objection majeure à l'utilisation du site pour l'habitat et a, en conséquence, refusé l'autorisation d'y construire des logements.

Sur la recevabilité

a. La requête n'est pas incompatible avec la Convention.

La BAA est responsable du bruit et l'a admis en adoptant des mesures pour en atténuer les effets.

La Convention offre une protection contre les nuisances occasionnées par le bruit en ce sens qu'elles sont une ingérence dans la vie privée et une atteinte au droit au « respect de ses biens ».

b. Epuisement des voies de recours internes

La requérante soutient n'avoir eu aucun moyen de faire remédier à la situation par les tribunaux internes. La loi de 1973 sur l'indemnisation foncière n'est en effet pas applicable à l'extension de l'extrémité est de la piste, intervenue en 1969.

c. Articles invoqués

Article 8 de la Convention

Selon la requérante, le bruit incriminé affecte si gravement sa santé et ses conditions d'existence qu'il constitue incontestablement une ingérence dans l'exercice des droits que lui garantit l'article 8, paragraphe 1, d'autant que l'on a jugé nécessaire, en droit britannique, de se prémunir par un texte de loi contre toute action en établissant une immunité.

L'article 8, paragraphe 2, vise, selon la requérante, ce qu'on appelle en Grande-Bretagne la prééminence du droit, c'est-à-dire que la loi émane du Parlement et doit s'appliquer également à tous les citoyens. Il ne permet pas que, si le Gouvernement adopte une certaine mesure, approuvée par le Parlement, celle-ci pourra pénaliser certains citoyens innocents. Autrement dit, le maintien d'un nombre convenable d'aéroports ne doit pas se faire aux dépens de la requérante. Le fait que « relativement » peu de gens puissent en être gravement affectés renforce, au lieu de l'effacer, le droit à indemnisation.

De l'avis de la requérante, le Gouvernement défendeur n'a pas établi que cette ingérence fût nécessaire dans l'intérêt du bien-être économique du pays ou de la protection des droits d'autrui. En effet, l'extension de l'aéroport de Gatwick à l'origine du grief de la requérante était évitable puisque plusieurs possibilités s'offraient au Gouvernement.

Article 1 du Protocole additionnel

Ayant été arbitrairement privée des avantages de sa maison et d'un sommeil paisible, la requérante estime qu'il y a eu atteinte à ses biens par deux types de troubles de jouissance cumulés, à savoir le bruit de l'aéroport et celui de l'autoroute.

Articles 6 et 13 de la Convention

La requérante estime que le refus de l'autorisation par les services d'urbanisme était déraisonnable car

- l'inspecteur a reconnu le caractère intolérable du stress causé par le bruit ;
- il y a eu le précédent de Lowfield Heath et d'autres encore ;
- par suite de l'aménagement de la région, le droit pour la requérante d'obtenir une décision équitable se trouvait compromis par une politique d'urbanisme arbitraire.

Les droits à indemnisation qu'elle a en contrepartie sont manifestement inadéquats.

EN DROIT

La requérante se plaint du bruit causé à la fois par la circulation aérienne liée à l'aéroport de Gatwick et par la circulation routière sur l'autoroute M23. Elle soutient que, contrairement à elle, d'autres propriétaires voisins de l'aéroport ont obtenu réparation, soit que les services d'urbanisme les aient autorisés à modifier la destination de leur immeuble, soit qu'un organisme public ait acheté leur propriété.

La Commission a examiné le grief sous l'angle des articles 6, 8 et 13 de la Convention et de l'article 1^{er} du Protocole additionnel ainsi que de l'article 14, combiné avec l'article 8 et/ou l'article 1^{er} du Protocole.

1. Le Gouvernement défendeur soutient qu'il ne saurait être tenu pour responsable du bruit des avions en vol ou des véhicules sur l'autoroute et que la requête est donc incompatible avec les dispositions de la Convention.

Toutefois, le fait que la « British Aviation Authority » (BAA) ne soit pas elle-même l'auteur du bruit ne saurait être un élément décisif. Ce qui importe en l'espèce, c'est que la situation géographique de l'aéroport, notamment de ses pistes qui ont été construites et aménagées par la BAA, oblige les avions à décoller et à atterrir d'une manière qui, en raison du bruit excessif causé par les moteurs, gêne la requérante qui habite dans le voisinage immédiat. Il s'ensuit que le Royaume-Uni est responsable selon la Convention de la situation dont se plaint la requérante en l'espèce. Il en va de même de l'autoroute M32, construite et gérée par des autorités publiques.

2. Le Gouvernement défendeur fait valoir en outre que la requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes. Comme, en vertu de l'article 41, paragraphe 2 de la loi de 1949 sur l'aviation civile, l'immunité des aéroports contre toute action en dommages-intérêts pour trouble de jouissance et nuisances a été étendue à l'exploitation de Gatwick, la requérante ne pouvait pas tenter une action pour trouble devant un tribunal.

En revanche, il existe un recours au titre de la loi de 1973 sur l'indemnisation foncière qui prévoit notamment une indemnisation pour la dépréciation accrue imputable à des ouvrages publics créés ou sensiblement modifiés après le 17 octobre 1969. Pourtant, il ne semble pas contesté entre les parties que si la loi prévoit bien une indemnisation pour dommages causés par un bruit accru dû à l'extension en 1973 des installations et de la piste de Gatwick, aucune indemnisation ne peut être réclamée pour un trouble de jouissance accru du fait de l'usage plus intensif d'ouvrages existants, en l'occurrence, les installations de Gatwick.

Comme, postérieurement à octobre 1969, il n'y a pas eu prolongation de l'extrémité est de la piste, où se trouve située la propriété de la requérante — ce qui aurait donné lieu à indemnisation — il faut en conclure que la voie de recours prévue par la loi de 1973 n'est pas accessible à la requérante.

Il s'ensuit que la requête n'est pas irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes, au sens des articles 26 et 27, paragraphe 3, de la Convention.

La Commission a donc procédé à un examen préliminaire des renseignements et des arguments présentés par les parties. Ce faisant, elle a pris en considération la situation particulière de la requérante, dont la propriété est située en un lieu si proche de la piste de l'aéroport que le bruit des avions la soumet, selon un rapport d'inspection de 1976, à un stress intolérable. Le bruit de l'autoroute M23 aggrave encore, semble-t-il, cette situation. Alors que certains propriétaires affectés par le bruit ont pu modifier la destination de leur propriété, aucune solution de rechange n'a été trouvée pour la requérante. Dans ces conditions, la Commission estime que le grief pose, au regard des articles précités, des questions de droit et de fait tellement complexes qu'il faut, pour les trancher, procéder à un examen au fond.

Il s'ensuit que la requête ne saurait être considérée comme manifestement mal fondée au sens de l'article 27, paragraphe 2 de la Convention et doit donc être déclarée recevable, aucun autre motif d'irrecevabilité n'ayant été établi.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LA REQUÊTE RECEVABLE, tous moyens de fond étant réservés.