

**APPLICATION/REQUÊTE N° 9310/81**

**Frederick William BAGGS v/the UNITED KINGDOM**

**Frederick William BAGGS c/ROYAUME-UNI**

**DECISION of 16 October 1985 on the admissibility of the application**

**DÉCISION du 16 octobre 1985 sur la recevabilité de la requête**

---

**Articles 8 and 13 of the Convention and Article 1 of the First Protocol :** *Nuisance due to development of an airport near to the applicant's home (Complaints declared admissible).*

**Article 6, paragraph 1 of the Convention :** *The concept "right" is autonomous to a certain extent. It is therefore not decisive whether or not a particular interest or "privilege" is classified as a "right" in the legal system of the State concerned. In interpreting this provision, the Convention organs cannot, however, create substantive rights which have no basis in domestic law.*

*Where domestic law removes all actions for nuisance caused by air traffic, the fact that a compensation claim would have no chance of success is not equivalent to depriving persons concerned of the right of access to a court.*

**Articles 8 et 13 de la Convention et article 1<sup>er</sup> du Protocole additionnel :** *Nuisances dues à l'exploitation d'un aéroport à proximité de la maison du requérant (Griefs déclarés recevables).*

**Article 6, paragraphe 1, de la Convention :** *La notion de « droit » est, dans une certaine mesure, autonome. Il n'est donc pas décisif qu'un intérêt ou un « privilège » donné soit ou non qualifié de « droit » dans le système juridique de l'Etat en cause. Les organes de la Convention ne sauraient cependant créer, par voie d'interprétation de cette disposition, un droit matériel qui n'aurait pas de fondement en droit interne.*

*Le fait qu'une action en dommages-intérêts pour nuisances causées par le trafic aérien n'aurait pas de chance de succès, parce que le droit interne exclut tout droit à des dommages-intérêts en la matière, n'équivaut pas à priver l'intéressé du droit d'accès aux tribunaux.*

---

## THE FACTS

(français : voir p. 22)

The applicant is a British citizen, born in 1916. He is represented by the Federation of Heathrow Anti-Noise Groups (FHANG) and by Mr. N.C. Walsh of Messrs Blaker, Son and Young, Solicitors in Lewes.

His application concerns noise nuisance related to Heathrow Airport.

### A. The applicant's situation

The applicant lives with his family at "Wood View", Spout Lane, Stanwell Moor, Middlesex. He owns a freehold property comprising approximately 1.4 acres. The property is used both as a residence and for the applicant's business as a market gardener and poultry keeper. It was first leased by the applicant in 1943 while he purchased the freehold in 1945 and subsequently built a bungalow which was terminated in 1950.

The applicant's property is situated about a quarter of a mile from the western end of Heathrow's southern runway (No. 5) at the western side of the airport. The property is overflowed for some 50% of the time during the day. It is also overflowed at night, since the southern runway is generally used for night flying. It falls within a 72.5 NNI contour (\*).

The applicant has submitted a report on aircraft noise monitoring prepared by the Scientific Services Branch, Environmental Services Division of the Greater London Council showing that the aircraft noise levels at Wood View vary from a minimum of 83 decibels to a maximum of 127 decibels.

The applicant has received a grant of £ 300 for the insulation of his property by double glazing. As the insulation did not, in his submission, considerably improve the situation, he made a planning application considering that the possibility of commercial use of his property would enable him to sell it at a reasonable price allowing

---

(\*) NNI = Noise and Number Index, involving a combination of the number of aircraft heard above a certain noise level, and the average noise of aircraft to yield a single value. It appears that in the United Kingdom the officially advised Criteria for Control of Development in areas affected by aircraft noise, expressed in NNI values, are for dwellings :

60 NNI + above — refuse

40 - 50 NNI - no major new developments

infilling only with appropriate sound insulation

35 - 39 NNI - Permission not to be refused on noise grounds alone

him to buy a similar smallholding in a quieter area. Permission was, however, refused *inter alia*, on the ground that the envisaged development would unduly detract from the residential amenities of the neighbourhood. The inspector rejecting Mr. Baggs' appeal against the refusal stated in a letter of 28 September 1981 that he was "appalled at the conditions which Mr. Baggs and his family endure: the situation is made worse by the fact that Mr. Baggs both lives and works within the 'funnel' area close to the south runway and he therefore obtains hardly any respite from noise, pollution and even structural damage by aircraft".

The applicant has submitted a report on Heathrow air noise established by Mr. Graham Eyre, QC, and published in December 1984. This report states *inter alia* with regard to the applicant's situation:

"The conditions which Mr. and Mrs. Baggs and their family have been forced to endure for years without respite or redress are truly shocking and deplorable. Of necessity, the Baggs spend many hours in the open air. There is no escape when they go indoors. Insulation is ineffective in their well built bungalow. The Baggs will have to serve out their lives in these intolerable conditions which the introduction of less noisy aircraft will never wholly eradicate. Nobody wishes to buy their hell and I am not surprised."

#### **B. The development and importance of Heathrow Airport**

The airport was transferred by the Air Ministry to the Civil Aviation Authorities on 1 January 1946. In May 1952 the first jet only airline service was inaugurated by BOAC.

Three terminals were built and opened in 1955, 1961 and 1968. A fourth Terminal was scheduled for completion in 1985. Construction of a fifth Terminal or a third London Airport at Stansted is under consideration.

The number of passengers handled by the airport increased steadily. In 1956 the airport handled three million passengers. In July 1963 the airport handled over one million passengers during one month. In 1973 the airport handled 22.4 million passengers on international routes and 4.4 million passengers on domestic routes. There was a resulting increase in aircraft movement. For the six months from June 1946 until December 1946 the movements were 2,046. In 1960 the movements were 146,501. In the twelve months preceding 29 February 1980 the movements were 303,110. It is currently used by over 70 airlines and serves over 200 destinations worldwide.

There are, as appears from statistics which are submitted by the applicant and not contested by the respondent Government, between 700 and 900 air movements at the airport depending upon the type of day. Since 1970 Concorde is in service, but the total number of Concorde movements is very small, amounting to 1% of all movements at Heathrow.

Since 1978 a helicopter link between Heathrow and Gatwick is in existence, with about twenty flights per day.

Heathrow is the United Kingdom's leading port in the value of visible trade and in 1983 handled cargo valued at £ 16.6 billion. It plays a major part in earning for the United Kingdom the £ 4 billion per annum which is spent by overseas visitors to the United Kingdom. Over 20% of passengers use the airport as an interchange point. At a conservative estimate the airport contributes a net £ 200 million to the United Kingdom's balance of payments and provides direct employment for some 45,000 people. The number of people employed locally in servicing the industry is substantial. Heathrow is also a major contributor to the local government economy, paying approximately £ 9 million in local rates and rents in the year 1982/83.

### C. Noise abatement measures

Various measures have been taken to control the noise nuisance connected with the running of an airport.

#### (a) *Noise certification*

Through international co-operation successive United Kingdom Governments seek to make aircraft inherently quieter. The main forum for this activity is the International Civil Aviation Organisation (ICAO), originally through its Committee on Aircraft Noise (CAN) and now through its Committee on Aviation Environmental Protection (CAEP). A series of standards has been developed leading to the phasing out of aircraft unable to meet them. In the United Kingdom effect is given to the standards by means of an Air Navigation (Noise Certification) Order. In May 1979 new standards were developed to which the United Kingdom gave effect by way of the present 1984 Order. It includes, *inter alia* :

- changes to the requirement for subsonic jet aeroplanes ;
- requirements for future production of existing types of supersonic transports and their derived versions.

#### (b) *Restrictions on night jet movements*

Specific steps have been taken by the United Kingdom Government since 1971 to reduce progressively the number of night movements and thereby achieve a reduction of night noise disturbance at Heathrow.

In 1978 the Government decided that all flights by noisier aircraft would be phased out over a period of ten years. This was to be achieved by the creation of two quotas, one for noisier aircraft movements and the other for quieter aircraft movements. It was decided that the former would be run down to zero over a ten year period by equal annual cuts and that the quotas for quieter aircraft movements would be increased at the same rate.

Whether an aircraft qualifies for the quieter quota is determined by its noise performance as measured by the area within the 95 PNdB contour. According to the respondent Government, 95 PNdB is the noise level below which, on the evidence currently available, the average person sleeping in an insulated room is unlikely to be awakened. The specified criteria (4 square miles on take-off, 2.5 square miles on landing) correspond broadly to the performance of the quieter, modern jet aircraft such as the A 300 B Airbus and the L1011 TriStar. No night flights by the noisier types of aircraft will be permitted from 1 April 1987.

(c) *Noise monitoring*

Monitoring of aircraft noise on take-off was first carried out in the early 1960's. Since July 1974 the British Airport Authority (BAA) have carried out monitoring on behalf of the Government using automatic equipment. This equipment consists of 13 Noise Monitoring Terminals ("NMT") linked to a central processing and control unit. The system is self-checking to ensure the validity of any noise reading in excess of the noise limit for the period.

The distribution of NMTs ensures that all departing jet aircraft pass over or close to a monitoring point and the NMTs accordingly provide a reliable check of the maximum noise levels produced by all aircraft.

The noise level of a jet aircraft taking-off must not exceed the statutory limits of 110 PNdB by day (07.00-23.00 hours local time) or 102 PNdB by night (23.00-07.00 hours local time) at the nearest monitor after take-off.

In the event of an infringement of the noise limit the British Airports Authority inform the airline by letter and send a copy to the Department of Transport. It is the responsibility of the airline operators to ensure that their aircraft are operated in such a manner that the statutory limits are met. To achieve this they may have to pay special attention to take-off procedures and/or adjust take-off weight to suit a particular departure route.

(d) *Minimum noise routes*

Such routes are designed to avoid as far as possible the major built up areas and thus to overfly the smallest number of people consistent with the requirements of safety and air traffic management.

(e) *Other operational measures*

In addition to the above principal measures other important measures are in force aimed at reducing noise levels, such as special approach procedures, minimum height requirements on take-off and approach to land, runway alternation, limitation on air transport movements, prior approval to operate, noise related landing charges.

#### (f) *Noise insulation grant scheme*

The first scheme for the sound insulation of dwellings was introduced for Heathrow in April 1966. There were further schemes in 1972 and 1975, the latter being improved in 1977 by increasing the financial limits. The present scheme came into operation on 1 April 1980 by means of Statutory Instrument 1980 No. 153.

A number of separate considerations entered into the formulation of the present scheme. In determining the area to be covered, the Government considered that account should be taken of the noise levels that people would be experiencing in the coming years, since the progressive introduction into service of quieter aircraft was expected to bring about a gradual reduction of noise levels around Heathrow (and indeed around all other airports). The scheme therefore concentrated on those areas that would still be experiencing comparatively high noise levels in the mid-1980's. The scheme also concentrated on those areas where there is the greatest degree of disturbance due to aircraft noise at night. Within this area, the amount of grant provided was intended to cover 100% of the reasonable costs incurred.

Under the present scheme, the boundary is based on the forecast 50 NNI contour for 1985, and the composite of the 95 PNdB noise footprint for quieter aircraft. The 35 NNI is generally considered to indicate a low annoyance rating and 55 NNI a high annoyance rating. 95 PNdB is the exterior noise level below which current evidence suggests that the average person in an insulated room is unlikely to be awakened. The area enclosed by these two contours was then further extended to take account of natural boundaries, in the majority of cases, roads.

When the scheme was introduced in 1966 roof insulation was optional within the grant level. It was excluded from the 1980 Scheme for *all* classes of dwelling, because such treatment was made available in 1978 by the Department of the Environment's Home Insulation Scheme. It was felt that insulation for energy saving purposes also provided suitable acoustic protection.

#### **D. The legal situation**

##### *(a) Remedies*

No specific remedies exist for individuals who might be affected by aircraft noise in the vicinity of airports. Section 76 of the Civil Aviation Act 1982 (formerly Section 40 of the Civil Aviation Act 1949) provides as follows:

"No action shall lie in respect of trespass or in respect of nuisance, by reason only of the flight of an aircraft over any property at a height above the ground which, having regard to wind, weather and all the circumstances of the case, is reasonable, or the ordinary incidents of such flight, so long as the provisions of any Air Navigation Order or of any Orders under Section 62 above have been duly complied with and there has been no breach of Section 81 below."

Section 76 (2) of the 1982 Act goes on to provide for strict liability (i.e. liability without proof of negligence or intention) where material loss or damage to any person or property on land or water is caused by *inter alia* an aircraft in flight or an object falling from an aircraft.

The provisions of Section 76 are comparable to those in the Rome Convention on Damage Caused by Foreign Aircraft to Third Parties on the Surface 1952 ("Rome Convention").

The Noise Abatement Act 1960 specifically exempts aircraft noise from its operations.

*(b) Compensation for noise nuisance or purchase of affected property*

Compensation for loss of value of houses and land from airport noise is provided for by the Land Compensation Act 1973. To qualify for compensation an applicant has to show that there is immunity on the part of the airport from actions for nuisance. Such immunity arises by virtue of Section 77 (2) of the Civil Aviation Act 1982 and immunity extends to operations at Heathrow.

The new rights to compensation were tied to new or altered public works first brought into use after 16 October 1969. For reasons of principle and practice intensification of an existing use, i.e. from works which had been first brought into use before the relevant date for the purposes of the 1973 Act, was not made compensable.

The BAA, a public statutory authority, does not have power to acquire property near an airport unless it could show that the acquisition of the property was necessary for the proper performance of its function.

## COMPLAINTS

The applicant complains of the noise and/or vibration caused by and in connection with the operation of and at Heathrow Airport. He submits that he is a victim of intolerable, unjustifiable and unnecessary aircraft noise during day and night time. He also complains that British law, unlike that of other High Contracting States, excludes civil remedies for nuisance irrespective of the degree of loss or damage sustained. He invokes Article 6 para. 1, Article 8 para. 1 and Article 13 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1.

## THE LAW

1. The applicant complains of noise and vibration nuisance caused by air traffic at Heathrow Airport. In addition he complains that Section 76 Civil Aviation Act 1982 (CAA) prevents him from raising his complaint before a national court.

2. The Commission has already held in the Arrondelle case (No. 7889/77, Dec. 15.7.80, D.R. 19 p. 186) that the United Kingdom is answerable under the Convention with regard to a complaint on aircraft noise in the vicinity of British airports because it is a State body, namely the British Aviation Authority (BAA) which is responsible for the planning and construction of civil airports. In addition air traffic is regulated by legislation, the Civil Aviation Act (CAA) 1982.

3. The applicant complains of a continuing situation with regard to which, uncontestedly, no specific remedy exists under British law.

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

4. The Commission has 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 only about a quarter of a mile off the end of the southern runway of the western side of Heathrow Airport within a 72.5 NNI contour the noise climate being admittedly worse than it was in the case of Arrondelle cited above. According to the Eyre Report on Heathrow Air Noise "the conditions which Mr. and Mrs. Baggs and their family have been forced to endure for years without respite or redress are truly shocking and deplorable". In these particular circumstances the Commission concludes that the complaints under Articles 8 and 13 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 raise questions of law and fact which are of such complexity that their determination must depend upon an examination of the merits.

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

5. The applicant has also alleged a violation of Article 6 of the Convention on the ground that the Civil Aviation Act 1982 excludes a right of action against trespass and nuisance by reason of the flight of an aircraft over property and a right of action against nuisance by reason of the noise or irritation caused by an aircraft or an aerodrome.

The respondent Government consider that Section 76 CAA does not impair the very essence of a right to a court.

It is true that, according to the jurisprudence of the European Court of Human Rights, any civil claim must be capable of being submitted to a court (see Eur. Court H.R., Golder judgment of 21 February 1975, Series A, no. 18, para. 35). However Article 6 para. 1 does not impose requirements in respect of the nature and scope of the relevant national law governing the "right" in question. Nor does the



Commission consider that it is, in principle, competent to determine or review the substantive content of the civil law which ought to obtain in the State Party any more than it could in respect of substantive criminal law. As it has stated in the Sporrang and Lönnroth case:

“Whether a right is at all at issue in a particular case depends primarily on the legal system of the State concerned. It is true that the concept of a ‘right’ is itself autonomous to some degree. Thus it is not decisive for the purposes of Article 6 para. 1 that a given privilege or interest which exists in a domestic legal system is not classified or described as a ‘right’ by that system. However, it is clear that the Convention organs could not create by way of interpretation of Article 6 para. 1 a substantive right which has no legal basis whatsoever in the State concerned.” (Sporrong and Lönnroth v. Sweden, Comm. Report 8.10.80, para 150, Eur. Court H.R., Series B no. 46, p. 62; see also No. 8282/78, Dec. 14.7.80, D.R. 21 p. 109; Kaplan v. the United Kingdom, Comm. Report 17.7.80, para 134, D.R. 21 pp. 5, 24).

Contrary to the cases so far considered by the Commission (see No. 7443/76, Dec. 10.12.76, D.R. 8, p. 216; No. 10096/82, not published; No. 10475/83, Dec. 9.10.84, D.R. 39 p. 246) and the European Court of Human Rights (see Eur. Court H.R., Ashingdane judgment of 28 May 1985, Series A, no. 93) the provision in Section 76 CAA does not confer an immunity from liability in respect of actions of certain and distinct groups of persons (such as soldiers or mental health patients as in the cases cited) but excludes *generally* any action in respect of trespass or nuisance caused by the flight of an aircraft at a reasonable height. The Commission considers that the purpose and effect of Section 76 CAA is to exclude generally any possible compensation claims for trespass and nuisance and not just to limit jurisdiction of civil courts with regard to certain classes of civil action. The applicant, therefore, cannot invoke under English law a substantive right to compensation for the alleged noise nuisance. The mere fact that consequently an action in respect of aircraft noise nuisance would be devoid of all prospects of success is not equivalent to depriving the applicant of the right of access to a court.

It follows that this particular complaint does not disclose any appearance of a violation of the rights and freedoms set out in the Convention and in particular in Article 6 para. 1.

The application is to this extent manifestly ill-founded within the meaning of Article 27 para. 2 of the Convention.

For these reasons, the Commission

**DECLARES ADMISSIBLE**, without prejudging the merits of the case, the applicant’s complaints that aircraft noise nuisance amounts to a violation of his rights under Article 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 and that he has no effective remedy before a national authority within the meaning of Article 13 of the Convention to complain about aircraft noise nuisance;

**DECLARES INADMISSIBLE** the remainder of the application.

*(TRADUCTION)*

**EN FAIT**

Le requérant, né en 1916, est ressortissant du Royaume-Uni. Il est représenté par la Federation of Heathrow Anti-Noise Groups (FHANG) et par Me N.C. Walsh, du cabinet Blaker, Son and Young, solicitors à Lewes.

Sa requête concerne les nuisances sonores dues à l'aéroport d'Heathrow.

**A. La situation du requérant**

Le requérant habite avec sa famille à « Wood View », Spout Lane, Stanwell Moor, Middlesex, propriété d'environ 0,5 ha qui lui appartient. Cette propriété sert de résidence familiale ; elle sert aussi au requérant pour ses cultures maraîchères et son élevage de volaille. Le requérant a d'abord loué le terrain en 1943, puis l'a acheté en 1945 et y a construit un bungalow en 1950.

La propriété du requérant est distante d'environ 400 mètres de l'extrémité occidentale de la piste sud de Heathrow (N° 5), dans la partie ouest de l'aéroport. La propriété est survolée la moitié de la journée et même la nuit car la piste sud sert généralement aux vols de nuit. Elle est située dans un périmètre de 72,5 NNI (\*).

Le requérant a soumis un rapport sur le contrôle du bruit des avions, établi par les services scientifiques de la Division de l'environnement du Conseil du Grand Londres, montrant que le niveau de bruit des avions sur sa propriété variait d'un minimum de 83 décibels à un maximum de 127 décibels.

Le requérant a reçu une subvention de 300 livres sterling pour l'isolation de sa propriété par l'installation de doubles vitrages. Selon ses dires, cette isolation n'a pas beaucoup amélioré la situation. Aussi demanda-t-il au service d'urbanisme de classer sa propriété « d'usage commercial », pour pouvoir la vendre à un prix raisonnable et acheter ensuite une parcelle analogue dans une zone plus tranquille. L'autorisation lui fut cependant refusée au motif notamment que la mise en valeur envisagée amoindrirait indûment les avantages résidentiels offerts par le quartier. L'inspecteur qui rejeta le recours formé par M. Baggs contre ce refus, déclara dans une lettre du 28 septembre 1981 qu'il était effrayé de la situation qu'enduraient M. Baggs et sa famille, situation qui s'aggrave du fait que M. Baggs vit et travaille tout à la fois

---

(\*) NNI = Noise and Number Index (Indice numérique de bruit) qui tient compte du nombre d'avions dépassant un certain niveau de bruit et du bruit moyen des avions à partir d'un certain niveau de bruit. Au Royaume-Uni, les critères officiels utilisés en matière d'autorisation de construire des logements dans les zones atteintes par le bruit des avions, exprimés en NNI, sont les suivants :

- 60 NNI et au-dessus : refus des permis de construire
- 40 - 50 NNI : aucune grande construction nouvelle ne peut être autorisée, à moins qu'elle ne présente une isolation sonore suffisante
- 35 - 39 NNI : un permis de construire ne peut être refusé pour cause de bruit uniquement

dans la zone de dégagement, tout près de la piste sud et qu'il n'a dès lors guère de répit entre le bruit, la pollution et même les dégâts de construction provoqués par le bruit des avions.

Le requérant a soumis également un rapport sur les nuisances sonores de Heathrow, établi par M. Graham Eyre, QC, et publié en décembre 1984. Sur la situation du requérant, ce rapport déclare notamment :

« La situation que M. et M<sup>me</sup> Baggs et leur famille ont été obligés d'endurer sans répit ni remède des années durant est véritablement déplorable et révoltante. Par nécessité, les Baggs passent de nombreuses heures de la journée en plein air. Ils ne peuvent pas échapper au bruit lorsqu'ils rentrent à l'intérieur de la maison : l'isolation est inefficace dans leur bungalow pourtant for bien construit. Les Baggs devront passer leur vie dans ces conditions intolérables que ne fera jamais complètement disparaître la mise en service d'avions moins bruyants. Personne ne veut acheter leur enfer et je n'en suis pas surpris. »

## **B. Développement et importance de l'aéroport d'Heathrow**

L'aéroport est passé du ministère de l'Air aux services de l'Aviation civile le 1<sup>er</sup> janvier 1946. En mai 1952, la BOAC inaugurat le premier service de lignes aériennes ne comportant que des avions à réaction.

Trois aérobares ont été construites et ouvertes en 1955, 1961 et 1968. Une quatrième sera achevée en 1985. La construction à Stansted d'une cinquième aérobare ou d'un troisième aéroport de Londres est à l'étude.

Le trafic passagers de l'aéroport n'a cessé d'augmenter régulièrement. En 1956, l'aéroport accusait trois millions de passagers. En juillet 1963, il en a enregistré plus d'un million en un seul mois. En 1973, 22,4 millions de passagers empruntaient les lignes internationales et 4,4 millions les lignes intérieures. Les mouvements d'appareils s'en sont accrus d'autant : pour les six mois de juin à décembre 1946, le chiffre était de 2.046. En 1960, il était de 146.501. Dans les douze mois précédant le 29 février 1980, le chiffre atteignait 303.110. Actuellement, plus de 70 compagnies aériennes utilisent l'aéroport, desservant plus de 200 destinations dans le monde entier.

Il ressort des statistiques soumises par le requérant, et que le Gouvernement défendeur n'a pas contestées, que l'aéroport enregistre selon les jours de 700 à 900 décollages ou atterrissages. Le Concorde est en service depuis 1970, mais le nombre total d'arrivées ou de départs de cet appareil est très faible, 1% environ de l'ensemble des mouvements d'avions à Heathrow.

Depuis 1978, il existe une liaison par hélicoptère entre Heathrow et Gatwick, soit une vingtaine de vols par jour.

Heathrow est au Royaume-Uni le premier aéroport pour la valeur du commerce visible et en 1983 les opérations de fret ont été évaluées à 16,6 milliards de £. Il entre pour une grande part dans les recettes du Royaume-Uni (4 milliards de £ par an) que viennent dépenser dans le pays les visiteurs d'outre-mer. Plus de 20% des passagers utilisent l'aéroport comme point de transit. Selon une estimation prudente, l'aéroport entre pour 200 millions de £ net dans la balance des paiements du Royaume-Uni et fournit un emploi direct à quelque 45.000 personnes. Le nombre de personnes employées localement à l'entretien du complexe est important. Heathrow est également une grande source de recettes pour la région, puisque pour l'exercice 1982/83, il a payé environ 9 millions de £ d'impôts locaux et de loyers.

### C. Mesures de réduction du bruit

Diverses mesures ont été prises pour lutter contre la pollution sonore liée à l'exploitation d'un aéroport.

#### a. *Homologation phonique*

Les gouvernements successifs du Royaume-Uni ont essayé par la coopération internationale de rendre les avions moins bruyants. Le grand forum est à cet égard l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI), avec à l'origine son Comité sur le bruit des aéronefs (CAN) et maintenant sa Commission sur la protection de l'environnement contre les nuisances de l'aviation (CAEP). Une série de normes ont été décidées qui aboutissent à écarter les appareils non conformes. Au Royaume-Uni, c'est un décret sur la navigation aérienne (homologation phonique) qui les a mises en œuvre. En mai 1979, de nouvelles normes ont été définies que le Royaume-Uni a appliquées par le décret de 1984, toujours en vigueur. Le texte prévoit notamment :

- des modifications pour répondre aux besoins en avions à réaction subsoniques ;
- les besoins de la production future de types d'avions supersoniques et de versions dérivées.

#### b. *Restrictions des vols à réaction la nuit*

Le Gouvernement du Royaume-Uni a pris depuis 1971 des mesures concrètes pour réduire progressivement le nombre des vols de nuit et diminuer d'autant les perturbations sonores d'Heathrow.

En 1978, le Gouvernement a décidé la suppression progressive sur dix ans, de tous les vols d'appareils plus bruyants. L'opération doit s'effectuer par fixation de deux quotas, l'un pour les mouvements d'appareils plus bruyants, l'autre pour ceux d'appareils moins bruyants. Il a été décidé que les premiers seraient progressivement amenés à zéro en dix ans par suppression annuelle d'un même nombre d'appareils et par augmentation parallèle du nombre des mouvements d'avions moins bruyants.

Pour savoir si un appareil peut figurer dans le quota des moins bruyants, ses caractéristiques sonores sont mesurées en décibels pondérés (dB) dans le périmètre de la norme 95. Selon le Gouvernement défendeur, la norme 95 est le niveau de bruit en-deçà duquel, selon les renseignements actuels, une personne moyenne dormant dans une pièce insonorisée ne se réveillera probablement pas. Les critères précisés (6.500 m<sup>2</sup> pour le décollage, 4.000 m<sup>2</sup> pour l'atterrissage) correspondent en gros aux caractéristiques de l'avion à réaction moderne le moins bruyant, par exemple l'Airbus A 300 B et le TriStar L1011. A dater du 1<sup>er</sup> avril 1987, aucun vol de nuit des types d'appareils les plus bruyants ne sera plus autorisé.

#### *c. Surveillance du bruit*

C'est au début des années 60 qu'a été exercée pour la première fois une surveillance du bruit des aéronefs au décollage. Depuis juillet 1974, la British Airport Authority (BAA) exerce cette surveillance au nom du Gouvernement grâce à un équipement automatique. Cet équipement comprend 13 sonomètres reliés à une unité centrale de contrôle. Le système dispose d'un contrôle automatique propre à détecter valablement tout bruit dépassant le seuil limite pour la période.

La répartition des sonomètres est telle que tout appareil à réaction décollant de l'aéroport passe au-dessus ou tout près d'un point de contrôle. Les sonomètres assurent par conséquent un contrôle valable des niveaux maximums de bruit pour tous les appareils.

Le niveau de bruit d'un avion à réaction au décollage ne doit pas dépasser les limites légales de 110 dB pondérés le jour (de 7 h 00 à 23 h 00, heure locale) ou de 102 dB pondérés la nuit (23 h 00 - 7 h 00, heure locale) enregistrés au sonomètre le plus proche après le décollage.

En cas de dépassement de la limite admissible, le BAA en informe par courrier la compagnie et adresse copie de la lettre au ministère des Transports. C'est aux exploitants de la compagnie de veiller à ce que leurs appareils fonctionnent conformément aux conditions prévues par la loi. Pour cela, ils auront peut-être à veiller spécialement aux méthodes de décollage et/ou à adapter le poids au décollage de façon à coller à un itinéraire précis de départ.

#### *d. Trajectoires de bruit minimal*

Ces trajectoires sont conçues pour éviter autant que possible les grandes agglomérations et survoler par conséquent le plus petit nombre de personnes en fonction des exigences de sécurité et de gestion de la circulation aérienne.

#### *e. Autres mesures d'exploitation*

Outre les principales mesures précitées, d'autres dispositions importantes sont en vigueur qui visent à réduire les niveaux de bruit, par exemple les méthodes spéciales d'approche, les altitudes minima au décollage et à l'approche de la terre,

l'utilisation alternée des pistes, la limitation des mouvements de transport aérien, l'agrément préalable à l'exploitation, les taxes d'atterrissage calculées en fonction du bruit.

#### *f. Plan d'aide à l'isolation phonique*

Le premier plan d'isolation phonique des habitations a été introduit pour Heathrow en avril 1966. D'autres l'ont été en 1972 et 1975, ce dernier ayant été amélioré en 1977, par augmentation des limites financières. Le plan actuel est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1980 grâce au Règlement n° 153 de 1980.

Différentes considérations ont présidé à la formulation du plan actuel. Pour déterminer la zone à couvrir, le Gouvernement a estimé qu'il fallait tenir compte des niveaux de bruit que les gens auraient à supporter dans les années à venir car on s'attend à ce que la mise en service graduelle d'appareils moins bruyants réduise progressivement les niveaux de bruit aux alentours d'Heathrow (comme d'ailleurs aux environs de tous les autres aéroports). Le plan s'est donc concentré sur les zones qui devaient encore connaître des niveaux de bruit relativement élevés au milieu des années 80. Il s'est concentré aussi sur les zones les plus perturbées par les vols de nuit. Dans ce cas, le montant des subventions accordées visait à couvrir la totalité des dépenses raisonnables encourues.

Selon le plan actuel, la limite se fonde sur le périmètre de 50 NNI prévu pour 1985 et le mélange des pistes de bruit de 95 dB pondérés pour les appareils moins bruyants. 35 NNI est généralement considéré comme indiquant un taux de faible nuisance et 55 NNI un taux de nuisance élevé. 95 dB pondérés est le niveau de bruit extérieur en-deçà duquel, selon les calculs actuels, une personne normalement constituée dormant dans une pièce insonorisée ne sera sans doute pas réveillée. La zone comprise entre ces deux courbes isopsophiques a été alors élargie pour tenir compte des limites naturelles, des routes le plus souvent.

Lorsque le plan a été introduit en 1966, l'isolation du toit était facultative dans la demande de subvention. Elle a été exclue du plan de 1980 pour *tous* les types d'habitation, car cet équipement était offert en 1978 par le Service d'isolation des foyers et on estimait que l'isolation effectuée pour économiser l'énergie fournissait également une bonne protection phonique.

#### **D. Situation en droit**

##### *a. Recours*

Il n'existe aucun recours spécifique pour les personnes pouvant être affectées par le bruit des avions au voisinage des aéroports. L'article 76 de la loi de 1982 sur l'aviation civile (anciennement article 40 de la loi de 1949) est ainsi libellé :

« Nul ne peut engager une action pour trouble de la possession ou nuisance du seul fait du vol d'un avion au-dessus de sa propriété à la perpendiculaire du sol

si, compte tenu du vent, du temps et de toute autre circonstance, la hauteur est raisonnable ou conforme aux incidents habituels de ce vol, tant que se trouvent dûment respectées les dispositions de l'ordonnance sur la navigation aérienne et des textes prévus à l'article 62 ci-dessus et qu'il n'y a pas eu violation de l'article 81 ci-dessous. »

L'article 76 par. 2 de la loi de 1982 prévoit une responsabilité absolue (c'est-à-dire sans avoir à prouver la négligence ou l'intention) lorsqu'un préjudice matériel ou un dommage est causé à une personne ou à une propriété terrestre ou aquatique, notamment par un avion en vol ou un objet tombant d'un avion.

Les dispositions de l'article 76 sont comparables à celles de la Convention de Rome relative aux dommages causés aux tiers à la surface par des aéronefs étrangers (« Convention de Rome »).

La loi de 1960 sur la réduction du bruit exempte expressément de ses dispositions le bruit causé par les avions.

*b. Indemnisation pour nuisance sonore ou acquisition de propriétés touchées par le bruit*

Une indemnisation pour moins-value de maisons et de terrains touchés par le bruit d'un aéroport est prévue par la loi de 1973 sur l'indemnisation foncière. Pour avoir droit à réparation, le demandeur doit prouver que l'aéroport bénéficie d'une immunité contre les poursuites judiciaires du fait de nuisance. Cette immunité provient de l'article 27 par. 2 de la loi de 1982 sur l'aviation civile et s'étend à l'exploitation d'Heathrow.

Ces nouveaux droits à indemnisation sont liés à des ouvrages publics nouveaux ou modifiés, mis en service après le 16 octobre 1969. Pour des raisons de principe et de pratique, l'intensification d'un usage préexistant, par exemple, à partir d'ouvrages déjà mis en service avant la date fixée par la loi de 1973, n'ouvre pas droit à indemnisation.

La BAA, entreprise publique, n'est pas habilitée à acquérir une propriété proche d'un aéroport sauf à prouver que cette acquisition est nécessaire au bon accomplissement de ses fonctions.

## **GRIEFS**

Le requérant se plaint du bruit et/ou des vibrations causées par l'exploitation de l'aéroport d'Heathrow. Il soutient être victime de bruits insupportables, injustifiables et inutiles, de jour comme de nuit. Il se plaint également de ce que, contrairement à la législation d'autres Etats membres de la Convention, la législation britannique exclut les recours civils pour cause de nuisance, quelle que soit

l'importance du préjudice ou du dommage subi. Il invoque à cet égard les articles 6 par. 1, 8 par. 1 et 13 de la Convention, ainsi que l'article 1 du Protocole additionnel.

.....

## EN DROIT

1. Le requérant se plaint de nuisances sonores et vibratoires causées par le trafic aérien de l'aéroport d'Heathrow. Il se plaint en outre de ce que l'article 76 de la loi de 1982 sur l'aviation civile (CAA) l'empêche de porter son grief devant un tribunal interne.

2. La Commission a déjà déclaré dans l'affaire Arrondelle (No 7889/77, déc. 15.7.80, D.R. 19 p. 186) que le Royaume-Uni répond en vertu de la Convention lorsqu'il y a plainte pour bruits d'avions au voisinage des aéroports britanniques car c'est un organe de l'Etat, la British Aviation Authority (BAA), qui a construit et aménagé les aéroports civils. De plus, le trafic aérien est régi par la législation, la loi de 1982 sur l'aviation civile (CAA).

3. Le requérant se plaint d'une situation continue pour laquelle il n'existe incontestablement aucun recours spécifique en droit britannique.

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 par. 3 de la Convention.

4. La Commission a procédé à un examen préliminaire des renseignements et arguments présentés par les parties. Ce faisant, elle a considéré la situation particulière du requérant dont la propriété n'est située qu'à 400 mètres environ de la piste sud (partie ouest de l'aéroport d'Heathrow), dans un périmètre de 72,5 NNI, soit un niveau de bruit notoirement pire que celui en cause dans l'affaire Arrondelle, précitée. Selon le rapport Eyre sur le bruit des avions à Heathrow, « la situation que M. et M<sup>me</sup> Baggs et leur famille ont été obligés d'endurer sans répit ni remède des années durant est véritablement déplorable et révoltante ». Dans ces conditions, la Commission estime que les griefs tirés des articles 8 et 13 de la Convention et de l'article 1 du Protocole additionnel posent 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, sur ce point, la requête ne saurait être déclarée manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention et qu'elle est dès lors recevable, aucun autre motif d'irrecevabilité n'ayant été établi.

5. Le requérant allègue également une violation de l'article 6 de la Convention au motif que la loi de 1982 sur l'aviation civile exclut tout droit d'action en réparation pour troubles de la possession et nuisances du fait des vols d'avions au-dessus d'une propriété et toute action contre des nuisances dues au bruit ou à l'agacement causés par un avion ou un aérodrome.



Le Gouvernement défendeur estime que l'article 76 de la CAA ne lèse pas dans son essence même le droit d'accès à un tribunal.

Certes, selon la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, toute contestation civile doit pouvoir être portée devant un tribunal (Cour Eur. D.H., arrêt Golder du 21 février 1975, série A n° 18, par. 35). Cependant, l'article 6 par. 1 ne pose pas de conditions quant à la nature et à la portée de la législation nationale pertinente régissant le « droit » en question. D'autre part, la Commission ne se juge pas, en principe, plus compétente pour déterminer ou pour réexaminer la teneur matérielle du droit civil qui devrait prévaloir dans l'Etat partie qu'elle ne pourrait le faire vis-à-vis du droit pénal. Comme elle l'a déclaré dans l'affaire Sporrong et Lönnroth :

« Que, dans un cas particulier, l'objet de la contestation soit un droit dépend premièrement du système juridique de l'Etat en cause. Mais la notion de 'droit' est elle-même, jusqu'à un certain point, une notion autonome. Aussi n'est-il pas d'une importance décisive pour ce qui a trait à l'article 6 par. 1 qu'un privilège ou un intérêt donné qui existe dans un système de droit interne ne soit pas classé ou décrit comme un 'droit' dans ce système. Il est évident, toutefois, que les organes de la Convention ne sauraient créer, par voie d'interprétation de l'article 6 par. 1, un droit matériel qui n'aurait aucune espèce de fondement dans le droit interne de l'Etat en cause. (Sporrong et Lönnroth c/Suède, rapport Comm. 8.10.80, par. 150, Cour Eur. D.H., série B n° 46, p. 62 ; voir également No 8282/78, déc. 14.7.80, D.R. 21 p. 109 ; Kaplan c/Royaume-Uni, rapport Comm. 17.7.80, par. 143, D.R. 21 p. 5, 58). »

Contrairement aux affaires examinées jusqu'ici par la Commission (voir No 7443/76, déc. 10.12.76, D.R. 8 p. 216 ; No 10096/82 non publiée ; No 10475/83, déc. 9.10.84, D.R. 39 p. 246) et la Cour européenne des Droits de l'Homme (voir Cour Eur. D.H., arrêt Ashingdane du 28 mai 1985, série A n° 93), la disposition de l'article 76 CAA ne confère pas une immunité de juridiction à certains groupes de personnes (par exemple les militaires ou les malades mentaux dans les affaires précitées), mais exclut d'une *manière générale* toute action pour troubles de la possession ou nuisances causés par un avion volant à une altitude raisonnable. La Commission considère que le but et l'effet de l'article 76 CAA est d'exclure en général toute demande éventuelle en réparation pour troubles de la possession ou nuisances et pas simplement de limiter la compétence des tribunaux civils à certaines catégories d'actions civiles. Le requérant ne peut dès lors pas invoquer en droit anglais un droit matériel à réparation pour les nuisances sonores alléguées. Le simple fait qu'une action pour nuisances sonores causées par un avion n'aurait dès lors aucune chance de réussir n'équivaut pas à priver le requérant du droit d'accès à un tribunal.

Il s'ensuit que ce grief ne révèle aucune apparence de violation des droits et libertés garantis par la Convention, notamment par son article 6 par. 1.

La requête est donc sur ce point manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

Par ces motifs, la Commission

**DÉCLARE RECEVABLES**, tous moyens de fond réservés, les griefs du requérant selon lesquels la nuisance sonore des avions équivaut à une violation des droits que lui garantissent l'article 8 de la Convention et l'article 1 du Protocole additionnel et qu'il ne dispose, au sens de l'article 13 de la Convention, d'aucun recours effectif devant une instance nationale pour se plaindre des nuisances sonores des avions ;

**DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE** pour le surplus.