

APPLICATION/REQUÊTE N° 6202/73

X. and Y. v/THE NETHERLANDS

X. et Y. c/PAYS-BAS

DECISION of 16 March 1975 on the admissibility of the application

DÉCISION du 16 mars 1975 sur la recevabilité de la requête

Article 8, paragraph 1 of the Convention : *Respect for private life and home. Prohibition to live in the house which one owns. Authorisation later granted following a judicial decision.*

Article 1 of Protocol No. 1 : *Temporary deprivation of the right to inhabit one's own house. Justified by the general interest.*

Article 14 of the Convention, in conjunction with Article 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 : *Measure applicable to any person. Measure objectively and reasonably justified and proportionate to the aim sought to be realised.*

Article 18 of the Convention, combined with Article 8, paragraph 2 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 : *Applicants' failure to substantiate their allegations.*

Article 6, paragraph 1 of the Convention : *High costs of proceedings may raise a problem with respect to the right of access to courts and the right to a fair trial.*

Article 8, paragraphe 1, de la Convention : *Respect de la vie privée et du domicile. Interdiction faite aux requérants d'habiter une maison dont ils sont propriétaires. Autorisation donnée ultérieurement à la suite d'une décision judiciaire.*

Article 1^{er} du Protocole additionnel : *Privation temporaire du droit d'occuper une maison dont on est propriétaire, justifiée par l'intérêt général.*

Article 14 de la Convention, combiné avec l'article 8 de la Convention et avec l'article 1^{er} du Protocole additionnel : *Mesure s'appliquant à toute personne. Mesure objectivement et raisonnablement justifiée et proportionnelle au but visé.*

Article 18 de la Convention, combiné avec l'article 8, paragraphe 2, de la Convention et avec l'article 1^{er} du Protocole additionnel : *Défaut d'argumentation de la part des requérants.*

Article 6, paragraphe 1, de la Convention : *Le coût élevé d'une procédure pourrait faire naître un problème sous l'angle du droit d'accès aux tribunaux et du droit à un procès équitable.*

Résumé des faits

(English : see p. 69)

En novembre 1971, les époux X. et Y. ont acheté une maison d'habitation dans la commune de Z. avec l'intention d'y habiter. Conformément à l'article 1 de la loi du 4 août 1947 sur les logements (Woonruimtevet), les requérants ont demandé aux autorités de la commune de Z. l'autorisation d'habiter leur maison (qui était vide). En décembre 1971, refus des autorités communales fondé sur une directive du 23 décembre 1969 du Ministère du logement et de l'équipement, permettant de soumettre l'autorisation d'habiter à la condition de l'existence d'un lien économique avec l'agglomération où est située la maison. Or les requérants exerçaient leur profession à Utrecht, sis à 5 km de Z., qui fait partie d'une autre agglomération.

Statuant en référé sur requête des époux X. et Y., le président du tribunal d'arrondissement d'Utrecht ordonna en février 1972 à la commune de Z. d'accorder l'autorisation d'habiter dans les 8 jours, l'ordonnance étant exécutoire nonobstant appel. Les autorités communales de Z. ont accordé aussitôt l'autorisation et les requérants ont occupé leur maison.

Toutefois, la commune de Z. interjeta appel auprès de la cour d'appel d'Amsterdam, mais fut déboutée en juin 1972. Elle se pourvut ensuite en cassation auprès de la Cour suprême (Hoge Raad) ; en mars 1973, celle-ci cassa l'arrêt de la cour d'appel et renvoya la cause devant la cour d'appel de La Haye. Toutefois, aucune des parties n'a saisi cette cour.

Se fondant sur l'article 1 du Protocole additionnel, les requérants attaquent les dispositions de la loi sur les logements qui soumettent l'occupation d'un logement à un régime d'autorisation et permettant aux communes de réquisitionner les logements, le tout sous des peines d'amende. Le Gouvernement mis en cause invoque l'intérêt général.

Les requérants se fondent également sur l'article 8 de la Convention en relevant qu'ils étaient domiciliés dans leur maison de Z. lorsqu'ils ont encouru les frais de la procédure. Le Gouvernement fait valoir que les requérants n'étaient pas encore domiciliés à Z. lors du refus d'autorisation.

Les requérants invoquent encore l'article 14 de la Convention quant au fait qu'ils ont été privés de la jouissance de leur bien sans indemnité, alors que, selon eux, les principes généraux du droit international, visés à l'article 1^{er} du Protocole additionnel doivent s'appliquer aussi bien aux nationaux qu'aux étrangers — le Gouvernement répond que l'exigence du lien économique constitue un motif justifié de différence de traitement.

Les requérants invoquent enfin l'article 18 de la Convention et soutiennent que les mesures prises à leur endroit par les autorités communales excèdent les limitations autorisées à l'article 8, paragraphe 2, de la Convention et par l'article 1^{er} du Protocole additionnel.

Le Gouvernement estime que les requérants sont sans intérêt à agir, puisqu'ils occupent leur logement et ne sont pas menacés d'expulsion. Les requérants, à ce sujet, font valoir qu'ils ont à supporter des frais de procédure se montant à 4.730,60 florins.

Le Gouvernement soutient aussi que les requérants n'ont pas épuisé les voies de recours internes car ils auraient dû obtenir un arrêt de la cour d'appel de La Haye, contre lequel un nouveau pourvoi en cassation eût été ouvert. Les requérants répliquent qu'une telle procédure serait dépourvue de sens, puisque la cour d'appel de La Haye serait tenue de statuer conformément à l'arrêt rendu par la Cour suprême en mars 1973.

EN DROIT

1. Les requérants se plaignent du fait que les autorités communales de Z. leur ont refusé l'autorisation d'habiter leur propre maison et allèguent à ce sujet une violation des articles 8 et 18 de la Convention, et 1 du Protocole N° 1 tant pris isolément que combiné avec l'article 14 de la Convention.

a) La Commission a d'abord examiné ce grief à la lumière de l'article 8 § 1, de la Convention.

Il est vrai que l'article 8 § 1 de la Convention reconnaît à toute personne le droit au respect de sa vie privée et de son domicile.

Toutefois la Commission estime que le refus des autorités communales de Z. de délivrer aux requérants une autorisation d'occuper leur maison doit être considéré comme ayant été effacé par l'ordonnance du Président du tribunal d'arrondissement d'Utrecht, ordonnant à la commune de délivrer l'autorisation demandée.

En effet la Commission prend acte de l'affirmation du Gouvernement défendeur, confirmée par les requérants, selon laquelle ceux-ci ont depuis lors obtenu l'autorisation demandée et habitent paisiblement leur maison.

D'autre part les requérants ont, dans leurs observations en réponse, précisé qu'en vertu de l'article 2 de la loi néerlandaise de 1947 sur le logement, l'autorisation d'occuper leur maison ne pourra jamais leur être retirée.

Les requérants ne peuvent donc être considérés comme étant victimes d'une violation de l'article 8 § 1 de la Convention.

Il s'ensuit que le grief des requérants, examiné sous l'angle de l'article 8 § 1 est manifestement mal fondé, au sens de l'article 27, § 2, de la Convention.

b) Les requérants affirment également que le refus qui leur a été infligé le ... décembre 1971 par les autorités communales de Z. les a privés de l'usage de leur bien et allèguent à cet égard une violation de l'article 1 du Protocole N° 1.

La Commission a donc examiné le grief des requérants au regard de cette disposition qui garantit à toute personne le respect de ses biens.

Elle a constaté ci-dessus (sous a)) qu'à partir du ... février 1972, date à laquelle le Président du tribunal d'arrondissement d'Utrecht a ordonné de leur accorder l'autorisation d'habiter leur maison, les requérants ne peuvent plus être considérés comme « victimes » du refus qui leur avait été infligé le ... décembre 1971 par les autorités communales de Z.

Toutefois, la Commission a examiné d'office la situation des requérants pendant la période allant du refus de l'autorisation d'habiter leur maison (... décembre 1971) à la décision du Président du tribunal d'arrondissement, ordonnant de leur accorder cette autorisation (... février 1972).

Durant cette période les requérants ont en effet été privés de l'usage de leur propriété.

La Commission estime cependant que cette privation qui n'a duré qu'un mois environ, a été infligée par l'autorité communale dans un but de contrôle de l'usage des propriétés, donc dans l'intérêt général, conformément à la loi néerlandaise de 1947 sur le logement. Cette loi a pour but de répartir équitablement les logements.

L'ingérence des autorités communales est donc justifiable eu égard au deuxième paragraphe de l'article 1 du Protocole N° 1 qui permet aux Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens, conformément à l'intérêt général.

Le grief des requérants, examiné sous l'angle de l'article 1 du Protocole N° 1 est donc également manifestement mal fondé.

c) Les requérants invoquent ensuite l'article 14 de la Convention qui interdit toute discrimination, combiné avec l'article 1 du Protocole N° 1 et la Commission a examiné d'office leur grief sous l'angle de l'article 14, combiné avec l'article 8 de la Convention.

La Commission constate cependant que l'autorisation d'occuper leur maison avait été d'abord refusée aux requérants en raison du fait qu'une condition prévue par la loi n'était pas remplie.

Cette condition était d'avoir un lien économique avec l'agglomération dans laquelle l'on désire s'établir.

La Commission estime qu'il y a lieu de se reporter à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (Arrêt du 23 juillet 1968 dans l'Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique ») concernant les critères pour apprécier une différence de traitement : justification objective et raisonnable d'une mesure et proportionnalité entre les moyens et le but visé.

Or, la mesure prise par l'autorité communale, en application de la loi, avait pour but de répartir les logements en fonction des liens économiques des postulants avec l'agglomération dans laquelle ils désiraient s'établir.

La Commission estime que cette mesure satisfait aux critères établis par ladite Cour. Il n'y a donc dans le traitement différent imposé aux requérants aucune trace de discrimination contraire à l'article 14.

Le grief des requérants examiné sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec les articles 8 de la Convention et 1 du Protocole N° 1 est donc également manifestement mal fondé.

d) La Commission a enfin examiné le grief des requérants à la lumière de l'article 18 de la Convention.

Les requérants allèguent en effet que les autorités communales de Z. ont — en violation de cette disposition — abusé de leur pouvoir, en appliquant les restrictions prévues au § 2 de l'article 8 et à l'article 1 du Protocole N° 1 dans d'autres buts que ceux pour lesquels elles ont été prévues.

Il est vrai que l'article 18 dispose que les restrictions qui, aux termes de la Convention sont apportées aux droits et libertés garantis par celle-ci, ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues.

La Commission constate cependant que les requérants n'ont fourni aucun commencement de preuve ni aucun argument à l'appui de leur allévation.

Leur grief est donc également manifestement mal fondé eu égard à l'article 18 de la Convention.

2. Les requérants se plaignent d'avoir subi un préjudice du fait des frais de procédure et des honoraires qu'ils ont eu à déboursier afin d'obtenir la consécration de leur droit à habiter leur maison.

La Commission rappelle, que même à supposer que les requérants ont épuisé les voies de recours internes dont ils disposaient en droit néerlandais, le droit à la gratuité de la procédure (ou à la rétribution des frais de procédure et des honoraires) en matière civile ne figure pas, comme tel au nombre des droits garantis par la Convention (voir entre autres Déc. Comm. sur la requête N° 868/60 c/R.F.A. non publiée).

La Commission admet cependant que dans certaines circonstances le coût élevé d'une procédure pourrait soulever un problème eu égard à l'article 6 § 1 de la Convention qui garantit à toute personne l'accès aux tribunaux et le droit à un procès équitable.

Cependant la Commission estime que dans le cas d'espèce un tel problème ne se pose pas.

Ce grief est donc incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 27 2.

Par ces motifs, la Commission

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE

Summary of the facts

In November 1971, Mr and Mrs X. had bought a dwelling-house in the Y. locality, with a view to inhabiting it. In accordance with Article 1 of the Housing Act (4 August 1947), the applicants had asked the Local Authority's permission to live in their (empty) house. This request was refused in December 1971. The Local Authority had based its decision on a circular of 29 December 1973 issued by the Ministry for Housing and Construction. Under that ministerial circular, permission to reside may be subject to the existence of an economic link with the locality where the house stands. The applicants were working in Utrecht, five kilometers away from Y. which is part of another locality.

On the applicants' request, the Presiding Judge of the Local Court in Utrecht ruled in February 1972 that permission to inhabit the house should be given by the Local Authority within eight days. This ruling was immediately enforceable, notwithstanding appeal. The permission was given at once. The applicants have from then on occupied their dwelling-house.

The appeal lodged by the Local Authority was dismissed in June 1972 by the Court of Appeal in Amsterdam. Upon a further appeal (cassation) brought by the Local Authority, the Supreme Court (Hoge Raad) quashed the decision of the court of appeal and sent the matter back to the court of appeal in The Hague. Neither party referred the case to that court.

The applicants complain of the relevant provisions of the Housing Act 1947 which provide for a system of permission to inhabit houses, and give the Local Authority a right to requisition houses, or to impose a fine for refusal. In this respect, they allege a violation of Article 1 of Protocol No. 1. The respondent Government invoked the general interest.

The applicants also allege a violation of Article 8 of the Convention. They point out

that they were resident in the Y. locality when they incurred the costs of proceedings. The Government submit that the applicants were not yet resident in Y., when they were refused permission to live in their house.

The applicants further complain under Article 14 of the Convention, that they were deprived of the use of their property without indemnity. In this respect, they submit that the General Principles of International Law referred to in Article 1 of Protocol No. 1 must be applied to nationals as well as to foreigners. The Government submit in reply that the need for an economic link constitutes a justifiable ground for differences in treatment.

The applicants finally complain under Article 18 of the Convention that the measure taken by the Local Authority exceeds the limitations authorised by Article 8 para. 2 of the Convention and article 1 of Protocol No. 1.

The Government contend that the applicants have no actual interest in pursuing their application, since they live in their house and are not threatened with eviction. The applicants point out in reply that they had to pay costs of proceedings amounting to 4.730,60 Dutch florins.

The Government finally submit that the applicants have failed to exhaust the domestic remedies. In the present case, they could have requested a decision by the court of appeal in The Hague. Against that decision, a further appeal would still have been possible. According to the applicants, such procedural steps were useless, since the decision of the Supreme Court was binding on the Court of Appeal.

(TRANSLATION)

THE LAW

1. The applicants complain that the Local Authority for Y. have refused them permission to inhabit their own dwelling-house. In this respect, they allege a violation of Articles 8 and 18 of the Convention and 1 of Protocol N° 1, either separately or in conjunction with Article 14 of the Convention.

a) The Commission first considered this complaint in the light of Art. 8 para. (1) of the Convention.

It is true that Article 8 para. (1) of the Convention secures to everyone the right to respect for his private life and his home.

However, the refusal of the Local Authority to allow the applicants to live in their house must be regarded as having been rectified by the ruling of the Presiding Judge of the local court in Utrecht, which enjoined the Local Authority to issue the requested permission.

In this respect, the Commission appreciates the Government's submission that the applicants have been authorised to inhabit their house and now live there undisturbed. The applicants have confirmed this statement.

Moreover, according to the applicants' submission in reply, the permission to inhabit their house could never be cancelled, by virtue of Article 2 of the Housing Act 1947.

The applicants may therefore not be considered to be the victims of a violation of Article 8 para. (1) of the Convention. It follows that this complaint, examined under Art. 8 para. (1), is manifestly ill-founded, within the meaning of Article 27 para. (2) of the Convention.

b) The applicants further submit that they have been deprived of the right to use their property, by the Local Authority's negative decision of ... December 1971. In this respect, they allege a violation of Article 1 of Protocol No. 1.

The Commission has examined this complaint under the said provision which provides that every person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. It has decided (sub a.) that since the ruling of the Presiding Judge of the Local Court in Utrecht, the applicants may no more be considered to be the victims of the Local Authority's refusal of ... December 1971.

However, the Commission has looked ex officio into the applicants' situation during the period between the refusal of permission (... December 1971) and the ruling by the

President Judge of the Local Court (... February 1972). During that period, the applicants were indeed deprived of the right to use their property.

The Commission is nevertheless of the opinion that this short deprivation, which lasted for about one month only, was imposed by the Local Authority with a view to the control of the use of property, in accordance with the Housing Act 1947, aimed at a fair distribution of accommodation. It was thus in accordance with the general interest.

The interference by the Local Authority is therefore justified under paragraph 2 of Article 1 of Protocol No. 1, which leaves to the States the right to enforce such laws as they deem necessary to control the use of property in accordance with the general interest.

It follows that this complaint, examined under Art. 1 of Protocol No. 1, is also manifestly ill-founded.

c) The applicants also allege a breach of Article 14 of the Convention which prohibits discrimination, in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1. The Commission has also looked ex officio into their complaint under Article 14 of the Convention, in conjunction with Article 8 of the Convention.

The Commission notes however that the permission to inhabit the house had been initially refused on the grounds that one condition prescribed by the Housing Act had not been met, i.e. the existence of an economic link with the locality where one contemplates living.

The Commission finds it appropriate to refer to the Jurisprudence of the European Court of Human Rights (Judgment of 23 July 1968 in the case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium") which laid down criteria for consideration of differences in treatment : objective and reasonable justification of a measure and reasonable relationship of proportionality between means employed and the aim sought to be realised.

In the present case, the measure taken by the Local Authority, in pursuance of the law, aimed at a better distribution of accommodation in view of the economic links of the candidates with the locality where they contemplated living.

The Commission considers that this measure meets the criteria laid down by the European Court of Human Rights. Therefore, the difference in treatment imposed on the applicants does not disclose any appearance of a violation of Article 14 of the Convention.

It follows that the applicants' complaint, examined under Article 14 of the Convention in conjunction with Article 8 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1, is equally manifestly ill-founded.

d) The Commission has finally considered the complaint in the light of Article 18 of the Convention.

The applicants allege that the Local Authority misused their power in that they applied the restrictions permitted under para. 2 of Article 8 and Article 1 of Protocol No. 1 for purposes other than those for which they have been prescribed.

The Commission notes however that the applicants have failed to substantiate their allegations or submit any proof in support thereof.

The complaint is therefore also manifestly ill-founded with respect to Article 18 of the Convention.

2. The applicants allege that they have suffered losses as a result of the lawyers' fees and costs of proceedings they had to pay in order to have their right to inhabit their house reinstated.

Even assuming that the applicants have exhausted the domestic remedies provided for by the Dutch Law, no right to free proceedings (or right to repayment of costs and fees) in civil matters is as such guaranteed under the Convention. (see among others Dec. Comm. Appl. N° 868/60 v. F.R.G. unpublished).

The Commission however admits that, in certain circumstances, high costs of proceedings may raise an issue under Article 6 para. (1) of the Convention, which secures to everyone a right of access to the courts and the right to a fair trial.

This is nevertheless not so in the present case.

This complaint is therefore incompatible *ratione materiae* with the provisions of the Convention, within the meaning of Article 27 para. 2.

For these reasons, the Commission

DECLARES THIS APPLICATION INADMISSIBLE.