

## REQUÊTE N° 20490/92

ISKCON et autres c/ROYAUME-UNI

DECISION du 8 mars 1994 sur la recevabilité de la requête

---

### Article 6, paragraphe 1, de la Convention

- a) *Droit et obligations de caractère civil* Les organes de la Convention ne sauraient créer, par voie d'interprétation de cette disposition, un droit matériel qui n'aurait pas de fondement en droit interne. Certes, le droit du Royaume Uni n'impose en soi aucune restriction civile ou pénale à la liberté d'un individu de pratiquer sa religion, mais cette liberté n'a aucun statut formel en tant que droit et, par conséquent, une procédure concernant des restrictions d'urbanisme mises à l'utilisation d'une propriété à des fins religieuses n'emporte pas détermination de droits de caractère civil.
- b) *Accès aux tribunaux* Cette condition est remplie si une autorité administrative qui ne satisfait pas aux exigences de l'article 6 par 1 de la Convention est soumise au contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction présentant les garanties de cette disposition. En l'espèce, la High Court (Angleterre) s'étant reconnue compétente pour examiner le bien-fondé de chacun des moyens d'appel du requérant contre la décision d'un inspecteur d'urbanisme, l'exigence d'accès à un tribunal a été remplie.

### Article 9, paragraphe 1, de la Convention

- a) *Lorsqu'une mise en demeure signifiée par un service local d'urbanisme limite l'utilisation de locaux à celle qui était autorisée au moment de l'acquisition mais que l'usage réel à des fins religieuses s'est fort développé dans l'intervalle, on peut présumer une ingérence dans l'exercice de la liberté de religion.*

b) *Les Etats contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation en matière d'urbanisme, vu la nécessité, dans une société moderne, d'adopter une législation dans ce domaine pour empêcher un développement anarchique. Si les autorités nationales ont accordé un poids suffisant à la liberté de religion lorsqu'elles ont mis en balance les différentes considérations d'urbanisme, le requérant ne peut pas se prévaloir des droits définis à l'article 9 par 1 pour se soustraire aux règles habituelles d'urbanisme.*

**Article 9, paragraphe 2, de la Convention :** *Décision du service local de l'urbanisme de signifier une mise en demeure pour restreindre l'affectation de locaux à des activités religieuses publiques plutôt que de procéder par voie de contrat. Mesure considérée comme prévue par la loi, proportionnée aux buts légitimes de protection de l'ordre public, de la santé et des droits et libertés d'autrui, et nécessaire dans une société démocratique.*

**Article 13 de la Convention :** *Le droit reconnu par cette disposition ne peut être exercé que pour un grief défendable. Or, un grief ne saurait passer pour défendable lorsque la Commission a rejeté les moyens de fond invoqués par le requérant comme ne révélant aucune apparence de violation de la Convention.*

**Article 14 de la Convention combiné avec l'article 1er du Protocole additionnel** *Lorsque des allégations de parti pris racial ou religieux imputé à une autorité publique ont été abandonnées dans la procédure interne, l'allégation de parti pris imputé à des particuliers s'opposant à l'utilisation d'un bien par le requérant ne soulève aucune question au regard de l'article 14 de la Convention.*

**Article 25 de la Convention :** *Les parents d'un enfant élevé dans un établissement religieux conformément à leurs convictions sont suffisamment touchés par la décision des services d'urbanisme restreignant l'utilisation des locaux à des fins religieuses pour se prétendre victimes d'une violation de l'article 2 du Protocole additionnel.*

**Article 1, paragraphe 1, du Protocole additionnel** *Cette disposition ne permet pas à un particulier de revendiquer un certificat d'urbanisme pour étendre l'usage de sa propriété. Si les voies d'exécution destinées à limiter l'usage de la propriété à ce qui était autorisé au moment de l'acquisition peuvent passer pour une ingérence dans le droit au respect des biens, elles constituent cependant une réglementation de l'usage des biens et non une privation de propriété.*

**Article 1, paragraphe 2, du Protocole additionnel** *Les Etats contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation en matière d'urbanisme. Les restrictions mises, dans une zone d'environnement protégé, à l'utilisation d'un bâtiment pour des activités religieuses publiques dont une enquête publique a constaté le caractère gênant pour la localité, sont considérées en l'espèce comme ménageant un juste équilibre entre les droits des particuliers et l'intérêt général. Contrôle par la Commission de la légalité, de la finalité et de la proportionnalité des restrictions.*

**Article 2 du Protocole additionnel** *L'obligation de l'Etat de respecter les convictions religieuses et philosophiques des parents ne confere pas le droit - à condition de ménager convenablement ces intérêts parentaux - d'être dispense des règles habituelles d'urbanisme qui ont pour effet de restreindre l'utilisation de locaux à des fins religieuses*

---

## EN FAIT

Les requérants sont la Société internationale pour la conscience de Krishna («ISKCON») et huit particuliers, tous membres et, pour certains, responsables d'ISKCON. Ils sont représentés par Me S Ruparell, solicitor du cabinet Singh et Ruparell, à Londres. Les faits de la cause, tels que les parties les ont exposés, peuvent se résumer comme suit :

ISKCON fit l'acquisition en 1973 d'un manoir du XIXème siècle. La municipalité lui confirma, par lettre du 27 mars 1973, que «selon les informations disponibles, la dernière utilisation des locaux, à savoir une école d'infirmières avec internat, relève tout à fait de la même catégorie d'usage que l'institut de théologie avec internat chargé de promouvoir la religion Conscience de Krishna. Dans ces conditions, un certificat d'urbanisme ne vous est pas nécessaire. Si l'affectation précédente du manoir était essentiellement un internat, je crois comprendre que le bâtiment servait aussi d'établissement d'enseignement, ce qui semble être le cas pour l'affectation proposée maintenant».

Le 25 janvier 1983, ISKCON signa avec la municipalité un contrat («le contrat selon l'article 52» aux termes duquel, notamment, ISKCON ne laisserait pas plus de 1 000 personnes par jour se rendre au manoir, sauf autorisation du conseil municipal, qui n'autorisa à dépasser le millier de personnes que pendant six jours de l'année (jours de fêtes) et à certaines conditions. Le contrat faisait référence à une mise en demeure de l'administration, signifiée en 1981 et contre laquelle ISKCON avait présenté un recours. Le contrat précisait également que cela n'enlevait rien au droit pour le conseil municipal d'adresser d'autres mises en demeure. Le conseil retira cette mise en demeure et ISKCON accepta de ne pas réclamer le remboursement des frais de recours.

Le 8 janvier 1987, la municipalité signifia à ISKCON une mise en demeure alléguant qu'en utilisant le terrain «pour servir d'école avec internat et de lieu public pour une communauté religieuse, avec hébergement du public lors des fêtes religieuses», ISKCON avait sensiblement modifié la destination du terrain et que ce changement important dans l'utilisation des lieux constituait une violation des règlements d'urbanisme. En annexe à la mise en demeure, la municipalité renvoyait au contrat selon l'article 52 et alléguait que, suite à des plaintes reiterées du voisinage, elle s'était rendu compte que le nombre de personnes venant au manoir en dehors des fêtes ne cessait d'augmenter et dépassait la limite du millier.

Un inspecteur mena une enquête dans le cadre des recours formés par ISKCON contre la mise en demeure (et questions connexes). L'enquête se déroula les 9 novembre 1987, 21 novembre 1988, du 29 novembre au 2 décembre, du 6 au 9 décembre, le 14 décembre et du 19 au 21 décembre 1988. Dans son rapport d'enquête (136 pages), l'inspecteur fit les constatations suivantes :

«B. Du point de vue religieux et social

1. Le mouvement Conscience de Krishna, branche traditionnaliste de l'hindouisme, fut fondé par Srila Prabhupada, érudit sanscrit qui quitta l'Inde pour s'installer à New York en 1966. Son objectif est de susciter partout dans le monde l'intérêt des gens et de les convertir aux principes spirituels de la culture védique de l'Inde tels qu'exposés dans les écritures de la Bhagavad Gita (la Bible de l'Inde). Il existe aujourd'hui 200 centres ISKCON répartis à travers le monde.
2. Les adeptes de la Conscience de Krishna voient dans leur mouvement non seulement une religion, mais tout un mode de vie : ils développent constamment leur amour de dieu en se consacrant à la prière ('Shakti-Yoga'), grâce notamment à la purification de la conscience par la psalmodie ininterrompue des Saints Noms de Dieu (le Mantra Hare Krishna).
3. Les autres formes de dévotion régulièrement pratiquées sont l'étude des écritures, sous la direction des prêtres et des enseignants, l'accomplissement du 'Puja' ou actes de dévotion aux divinités pratiqués soit dans un sanctuaire, soit à domicile, l'offrande d'aliments sanctifiés à la divinité avant de prendre son propre repas, le 'Prasad', et les pèlerinages à un sanctuaire ou 'Tirtha' les jours de fêtes religieuses.
4. Dans ces conditions, le coutume est de se rendre au 'Darshan', c'est-à-dire à l'audience des divinités et leur offrir des prières silencieuses, de prendre part aux offices dits par le prêtre, l'Arati', et de psalmodier avec l'assemblée des fidèles.
5. Tout sanctuaire hindou abrite des statues de divinités, en bois ou en pierre, considérées elles-mêmes comme des dieux. Celles du manoir sont en marbre et suscitent une très grande vénération.
6. La tradition hindoue exige de ne les déplacer que pour améliorer sensiblement les installations de culte dans leur 'Dharma' ou zone d'influence respective. Tout autre dérangement constituerait une profanation.
7. Le premier sanctuaire ISKCON fut créé à Londres en 1969 dans un appartement loué à Bury Place où furent installées des statues de divinités. En 1979, suite à une procédure en recouvrement, puis à une action en justice, ce temple et ces divinités furent transportés dans d'autres locaux à Soho Street.

(Londres) où ISKCON entretient toujours un temple, avec divinités et prêtres résidents et où se déroule un type de culte analogue à celui du manoir

8 Les adeptes de la Conscience de Krishna sont tenus d'observer 'les principes de la règle', très stricts quant à l'alimentation et la tempérance. Les célibataires mènent une existence monastique. Le mouvement se caractérise par une solide conscience sociale et une tradition d'entraide aux malheureux et aux affligés.

9 On estime à 750 000 personnes le nombre d'Hindous vivant actuellement en Grande-Bretagne. 120 000 à 200 000 habitent le nord de Londres, dont 55 000 à Brent et Harrow constituent la principale aire de recrutement des fidèles du temple.

10. Londres n'a que quelques rares temples hindous, comparée à Birmingham qui en a quatre pour 40 000 personnes. Les Hindous du Nord-Ouest de Londres professent surtout la foi Swaminarayan, dont les adeptes n'adorent ni Radha ni Krishna.

### C. Fonctions du manoir

1. Le manoir passe pour être l'unique 'Math' ou centre de formation des prêtres hindous au Royaume-Uni. Il accueille comme étudiant quiconque désire consacrer tout ou partie de sa vie à la connaissance de la foi et à la dévotion à Krishna.

..

4 Il sert de 'Tirtha' ou lieu de pèlerinage. Des cars entiers de fidèles viennent prier au manoir.

6 Le sanctuaire est essentiel à l'enseignement des prêtres, indépendamment de tout culte public.

8 Voici les principales activités se déroulant au manoir :

a. le fonctionnement d'un internat (Ashram) pour 40 à 50 adeptes célibataires, prêtres et novices

b. le fonctionnement d'un centre de formation pour prêtres et missionnaires hindous résidant à temps complet

i. des exercices de piété dans le temple entre 4 h30 et 21 h 15 tous les jours, avec des services plus longs les dimanches, tous ouverts au public

1 des fêtes d'un ou deux jours correspondant aux trois fêtes les plus importantes du calendrier hindou, à savoir Ramnavani (avril), Janmasthan (juillet-septembre), Diwali (octobre-novembre), et d'autres fêtes mineures célébrées lors de jours saints moins importants.»

A la section D de son rapport, l'inspecteur exposa la genèse de l'affaire ayant abouti à la mise en demeure. L'essentiel peut se résumer comme suit

- 1) En 1974, un voisin se plaignit du grand nombre de personnes vivant au manoir et de l'annonce des offices dans la presse. Un article, paru au cours de l'été 1974, faisait état de 1.000 personnes venues au manoir commémorer la naissance de Krishna. Lors d'un week-end en août 1975, une célébration attira 5.000 visiteurs par jour et d'autres fêtes en novembre 1975 et août 1976 attirèrent un maximum de 2 500 personnes par jour. Les parkings installés sur les prés du voisinage en atténuèrent les effets fâcheux pour le village.
- 2) Le 30 mai 1978, la municipalité délivra un permis de construire pour la construction d'un parking de 127 places. La demande avait été présentée sur requête des services d'urbanisme. Les travaux s'achevèrent en 1979 et coûtèrent £ 20 000.
- 3) Un article, publié en août 1979, indiquait que le manoir attendait 10 000 participants pour la fête de Janmasthan. Un voisin signala que, le dimanche 12 août, 600 à 800 voitures stationnaient dans les prés alentour et que 11 cars étaient garés sur les aires de stationnement du voisinage.
- 4) En 1980, la fête de Janmasthan se déroula pendant le week-end du 31 août alors qu'elle avait été annoncée pour les dimanche-lundi. On estime que 14.000 personnes y assistèrent quotidiennement. 15.000 participèrent à une cérémonie distincte, au soir du mardi 2 septembre : la circulation paralysa le village plusieurs heures durant. Vers 1980, le manoir commença à être connu sous l'appellation «Le Temple». Un certain M. Jeffers dénombra en septembre 1980 de 498 à 760 véhicules entrant au manoir trois dimanches de suite et, dans le même temps, décompta entre 841 et 1 161 véhicules traversant le village. A la même époque, le manoir recevait entre 1.127 et 1 502 visiteurs. Pendant quatre dimanches en octobre 1980, de 587 à 1 119 personnes pénétrèrent au manoir.
- 5) En juillet 1984, pour des raisons financières, ISKCON vendit le domaine qu'elle possédait dans le Worcestershire, le château de Croome.
- 6) Un prospectus invitant les visiteurs à la fête de Janmasthan le 8 septembre 1985 précisait que les groupes arrivant en car devaient s'annoncer par lettre adressée au manoir. Le texte disait également que le dimanche, de 16 h à 21 h, un programme festif spécial prévoyait pièces de théâtre, spectacles vidéo, conférences et classes enfantines, plus un service complet de Prasad, Bhajans (litanies des fidèles) et Arati (services du temple). 13 000 personnes y auraient participé sur deux jours.

7) Les décomptes effectués de septembre 1985 à septembre 1988 montrent que le manoir a reçu périodiquement plus de 1 000 visiteurs les dimanches non festifs, la participation moyenne avoisinant 1.500 personnes. La fête de Janmasthami en 1986 attira 1.184 véhicules le dimanche 24 août, 682 le lundi 25 août et 1 955 le mercredi 27 août. Les visiteurs se répartissaient ainsi sur les trois jours : 4 631, 2 339 et 8 781. Un voisin indique que la fête sembla se prolonger toute la semaine et qu'une nuit, il ne put dormir que deux heures et demie.

8) Les propositions d'acheter une exploitation agricole avec internat dans les Midlands et des salles communautaires dans les zones où sont concentrés les Hindous, par exemple Brent, Southall et l'Est de Londres, ne se concrétisèrent pas. Après le premier report de l'enquête sur le recours relatif à la mise en demeure, ISKCON rechercha un autre site pour le temple et trouva celui de Dagger Lane. La société fit valoir qu'elle avait besoin d'un site trois fois plus grand que celui du manoir et que les bâtiments projetés couvriraient environ deux fois et demie la surface au sol du manoir. Les effigies des divinités seraient transportées dans le nouveau temple et le manoir deviendrait surtout un lieu de retraite spirituelle avec un sanctuaire destiné principalement aux résidents, dont le nombre pourrait aller jusqu'à 50.

Dans la Section E de son rapport, l'inspecteur constata que le bâtiment principal était un bâtiment de catégorie II (ajouté à la liste en 1985) et que les édifices et la plus grande partie des terrains étaient situés dans la Lande de Letchmore, classée zone protégée en 1969. Le site se trouvait à l'intérieur de la Ceinture verte métropolitaine (Metropolitan Green Belt). Cette classification n'a pas changé depuis 1954.

Tout en reconnaissant que les implications juridiques de ces faits relevaient du ministre, l'inspecteur exposa en détail les conclusions qu'il avait tirées des faits ci-dessus. Il releva que la mise en demeure visait très clairement à mettre un terme à toutes les fêtes, sans prévoir d'exception pour les six jours mentionnés dans le contrat. Selon lui, cela n'était absolument pas nécessaire. Il en concluait que la mise en demeure était fondée et que le recours devait être rejeté sur chacun des moyens invoqués par ISKCON.

S'agissant du moyen (c) (recours au motif qu'il n'y avait pas eu infraction aux règlements d'urbanisme), l'inspecteur estima, sur la base des éléments à disposition, que les résidents du manoir vivaient effectivement en communauté selon un régime assez semblable à celui d'un monastère, se consacrant uniquement au service et à la propagation de leur religion. Ce qui liait entre eux tous les occupants du manoir, c'était leur obéissance religieuse, en l'occurrence la Conscience de Krishna ; ils travaillaient et prenaient leurs repas en commun, partageaient la maison et le terrain, chacun(e) ne disposant pour son usage personnel que d'une partie d'une chambre à coucher qu'il/elle partageait avec d'autres résidents. Cela correspondait à une vie communautaire dans l'acceptation couramment admise du terme.

Pour ce qui est du culte, le public était autorisé à assister aux services à tous moments. Le manoir s'enorgueillissait d'être un lieu ouvert et les portes n'étaient verrouillées que quelques heures pendant une partie de la nuit. Aucun visiteur n'avait

à demander la moindre autorisation pour entrer Sur le plan de l'organisaiton, la célébration des services dans le temple était tout à fait comparable à ce qui se fait dans une église anglicane ou autre, bien qu'il n'y ait pas de registre paroissial ou d'équivalent Les membres du public étaient invités à y célébrer des mariages, la cérémonie religieuse venant après la cérémonie civile, ce qui pouvait aussi être considéré comme un élément de culte public

Pour ce qui est des réjouissances publiques liées aux fêtes religieuses, la publicité faite par le passé et les attractions promises lors des fêtes avec l'annonce de feux d'artifice, agapes végétariennes, spectaculaires représentations sylvestres, danses, théâtre, musique et spectacle vidéo indiquaient que les visiteurs ne venaient pas simplement pour célébrer un culte dans le temple ou offrir une prière silencieuse aux divinités, mais aussi pour se divertir, même s'il existait un arrière-plan religieux Ces fêtes présentaient nombre des attractions d'une fête populaire et bien d'autres éléments encore

S'agissant du moyen (b) (recours au motif que les points allégués ne constituaient pas une infraction aux règlements d'urbanisme), l'inspecteur en conclut que l'utilisation principale du manoir était à bien des égards différente de celle d'un institut de théologie pour étudiants en internat et qu'il y avait eu changement notable d'affectation

La pratique du manoir était de tenir portes ouvertes pour tous à toute heure du jour et de la nuit ou presque, ce qu'aucun institut ne ferait, ni aucune église, pas même une cathédrale dans une grande ville C'était, comme l'a écrit l'un des résidents, «plutôt comme si l'on avait la cathédrale de Canterbury au milieu d'un petit village anglais»

L'inspecteur examina expressément l'argument avancé par ISKCON selon lequel le contrat selon l'article 52 constituait une fin de non-recevoir Il releva qu'il s'agissait d'un contrat formel librement consenti et auquel s'appliquait le droit des contrats Au surplus, l'exposé (viii) impliquait manifestement que les parties envisageaient d'adresser tout autre mise en demeure qui s'avèrerait opportune Au demeurant, il ressortait clairement de la jurisprudence citée que les services d'urbanisme ne pouvaient pas, par le jeu d'un contrat selon l'article 52, entraver leur faculté de s'acquitter de la possibilité, que leur accorde la loi, d'adresser à l'avenir d'autres mises en demeure Les droits et obligations des parties aux termes du contrat selon l'article 52 devaient être fixés par le droit des contrats et la mise en demeure selon les dispositions légales L'existence du contrat selon l'article 52 n'empêchait pas les services d'urbanisme d'adresser la mise en demeure et ledit contrat n'avait aucune incidence sur le moyen d'appel (b), qui tombait donc

S'agissant du moyen (a) (motif de recours faisant valoir que le certificat d'urbanisme devrait être accordé), l'inspecteur résuma les principaux points qui, selon lui, étaient tous d'égale pertinence dans la définition des priorités en conflit Les voici

«vi L'importance du manoir en tant que sanctuaire et la nécessité de disposer de lieux de culte pour la population hindouiste



a constituent-elles des circonstances très particulières justifiant en tout état de cause des aménagements dans la Ceinture verte ;

b l'emportent-elles sur toute objection précise et convaincante du point de vue de l'urbanisme, pour l'un des motifs notés plus haut, et justifient-elles une dérogation aux politiques relatives à la Ceinture verte et aux autres politiques d'aménagement ?

vii Vu l'ancienneté du problème, la présomption favorable à l'aménagement et les décisions prises antérieurement par les services d'urbanisme, est-il possible de pallier toute atteinte au cadre de vie en fixant des conditions appropriées et assorties de sanctions ?»

L'inspecteur concluait à cet égard en ces termes

«37 13 J'en viens maintenant au point (vi), la question des circonstances très particulières Je reconnais que le manoir est devenu un lieu de culte et de pèlerinage important pour la communauté hindouiste dans ce pays et qu'il semble qu'il y ait très peu de lieux de ce type dans la partie nord de Londres et les comtés voisins. Le manoir revêt une importance particulière du fait qu'il est la résidence en Grande-Bretagne du fondateur d'ISKCON Je ne doute pas que les cérémonies et rites religieux traditionnels dans un environnement sylvestre n'apportent inspiration et réconfort spirituel à nombre des visiteurs Nul ne peut ignorer les préoccupations suscitées, au plan national et international, ainsi que le problème social posé par la possibilité de restrictions à la participation au culte au manoir et à la célébration des fêtes hindouistes Je n'ai pas fait mienne, in extenso, les conclusions de fait suggérées par l'avocat des auteurs du recours quant à l'attitude d'acceptation partielle des services d'urbanisme au fil des ans, mais j'admets la thèse sur laquelle elles se fondent et d'ailleurs, elles sont largement corroborées par les éléments fournis par les services d'urbanisme eux-mêmes

37 14 Il y a eu, au cours des quinze dernières années, augmentation considérable tant de l'attrait exercé par la Conscience de Krishna que de la population hindouiste dans le pays Il ressort clairement de la volumineuse documentation fournie que la fréquentation régulière du manoir, en plus de l'affluence aux périodes de fêtes, a elle aussi nettement augmenté ces dernières années Le manoir est devenu un important lieu de culte et de pèlerinage, ce qui est malencontreux car il est situé dans l'une des régions les plus vulnérables de la Ceinture verte, tout près de Londres, dans un village abritant des activités publiques de haut niveau La vente du Château de Croome et la concentration des activités dans le manoir semblent s'être mises en travers de ces impératifs qui auraient dû pourtant être évidents vu les préoccupations des services d'urbanisme tout au long des années 1970

37.15 Je prends dûment acte du fait que l'on a permis pendant de nombreuses années que le manoir serve au culte et aux divertissements publics à l'occasion des fêtes Je ne considère toutefois pas que cela signifie que l'on tolère le statu quo, mais plutôt que les services de l'urbanisme ont fait tout ce qui était en leur pouvoir pour éviter la confrontation que la présente mise en demeure a

provoquée Je relève que certains résidents reconnaissent avoir moins à se plaindre du bruit et des perturbations ces dernières années, mais il est normal de ne pas insister sur les utilisations qui ont été à l'origine de conflits lorsqu'une procédure est pendante Lorsque je pense au nombre de personnes et de véhicules concernés et au type d'activités telles que mariages et banquets qui ont fait l'objet de publicité dans le passé, je dois tenir compte du fait qu'un certificat d'urbanisme en vue d'une utilisation visant à attirer le public a toute chance d'entraîner un surcroît d'activités

37 16 Les requérants font valoir que puisque la première mise en demeure et le contrat selon l'article 52 prévoyaient une tolérance allant jusqu'à 1 000 visiteurs pour les jours ordinaires, ce chiffre devrait tout du moins être considéré comme acceptable du point de vue de l'urbanisme Ils en déduisent sur la même base que les six jours de fêtes devraient être acceptés Je ne considère pas qu'il doive nécessairement en aller ainsi Mille visiteurs, particulièrement s'il doit s'agir de 1 000 personnes s'ajoutant au personnel et aux étudiants dont la présence entre dans le cadre de l'utilisation définie comme celle d'un institut de théologie, constituent à mon sens une foule trop nombreuse pour être admise dans le village, le dimanche de surcroît En prenant le taux d'occupation donné par M Campbell (3,85 occupants par voiture), qui semble étonnamment élevé, cela entraînerait encore quelque 260 mouvements de véhicules à l'arrivée et au départ, ce qui ne saurait manquer de troubler considérablement la paix et le silence des soirées dominicales des voisins les plus proches J'en conclus donc que rien ne justifie que l'on prenne le chiffre de 1 000 visiteurs comme norme acceptable

37 17 Il ne fait pour moi aucun doute que toute église, de toute religion ou confession qui, dans un petit village ou dans un quelconque quartier d'habitation, attire régulièrement de 1 000 à 1 500 personnes pour les offices en soirée et le dimanche, et des foules pouvant aller jusqu'à 12 000 personnes pour les fêtes trois fois par an, souleverait des objections de la communauté locale La faible superficie et la densité qui caractérisent les villages autour de Londres ne permettent tout simplement pas d'accueillir les foules qu'attire un 'Tirtha' dans le sous continent indien, surtout si la plupart des pèlerins doivent venir avec leur propre voiture ou en autocar Lorsque des manifestations religieuses de cette ampleur se tiennent au Royaume-Uni, comme celles de Billy Graham et d'autres prédicateurs, on loue des endroits tels que Earls Court ou le stade de Wembley Je note que M Sharman propose d'organiser la prochaine fête de la jeunesse hindouiste dans un endroit de ce type, reconnaissant que les locaux du temple de Wandsworth ne sont pas assez vastes

37 18 Il me semble par ailleurs que le fait que la doctrine de la Conscience de Krishna prescrit que les dévotions doivent se poursuivre pour ainsi dire 24 heures sur 24, avec des allées et venues très tard dans la nuit, rend ce culte particulièrement gênant dans un petit village Les auteurs du recours ne sont pas disposés ne serait-ce qu'à envisager de réduire leurs activités nocturnes, affirmant que cela serait contraire à leur foi Je comprends leur argument, mais de ce fait il est inévitable que ce type d'utilisation s'insère très difficilement

dans un village de type résidentiel dont la plupart des habitants ont d'assez grands trajets à parcourir pour se rendre à leur travail et comptent en rentrant chez eux sur une certaine paix et un certain calme, surtout en fin de semaine, période où les activités du manoir ont précisément leur maximum d'intensité

37 19 Je prends bonne note du très grand nombre de lettres et de pétitions adressées à ce sujet à S.M. la Reine, au Premier ministre et aux membres du Gouvernement, à des parlementaires, aux services d'urbanisme et à moi-même. Malheureusement, bon nombre de ces courriers prennent pour point de départ l'idée qu'il existe aux services de l'urbanisme une certaine antipathie pour la religion hindouiste, ce qui n'est pas le cas. Inévitablement, nombre de ces lettres sont envoyées par des gens qui habitent loin de Letchmore Heath et ne connaissent pas toutes les données des problèmes que pose le fait d'attirer de telles foules dans un petit village anglais. Je relève toutefois que certaines lettres émanent d'habitants du lieu, favorables aux requérants, et que d'autres préconisent la solution d'un autre accès possible, si la proposition s'avérait praticable.

37 20 Dans son argumentation, l'avocat des requérants a expressément retiré les accusations de discrimination religieuse ou raciale qui avaient été portées contre les services d'urbanisme. Dans cette affaire, comme dans beaucoup d'autres décisions d'aménagement, il faut mettre en balance les besoins ou les intérêts des différents groupes en présence. Les besoins de minorités religieuses ou ethniques, aussi importants soient-ils, ne doivent pas nécessairement l'emporter sur des règles qui doivent s'appliquer à tous, qu'il s'agisse d'aménagement ou d'autres domaines, dans l'intérêt d'une société tolérante et libre vivant dans un petit pays, très peuplé

37 21 Les requérants semblent avoir admis que l'attrait exercé par le manoir a dépassé la capacité d'accueil de Letchmore Heath, au risque de détruire la base même de cet attrait, un haut lieu de pèlerinage dans un paisible village de la contrée. La proposition de construire un autre temple montre bien que l'on s'attendait à une augmentation de la popularité du lieu et du nombre des adeptes auxquels il faudrait répondre. On ne semble pas cependant avoir envisagé d'acquérir un manoir dans un lieu plus éloigné ou un bâtiment d'enseignement ou d'église inutilisé et situé plus près des centres de la population hindoue. Je sais qu'un Puja de très grande qualité a été mis au point au manoir, ce à quoi est très sensible une vaste assemblée de fidèles, mais je ne suis pas convaincu que le manoir soit l'unique endroit où la chose est possible ; il semble que voici huit ans déjà, un Math a facilement pu être installé au château de Croome, possibilité qui a rapidement pu être abandonnée lorsque la situation financière l'a exigé

37 22 Il a été suggéré que la nécessité justifiait en l'espèce une exception, ou une dérogation pure et simple à la politique de la Ceinture verte (Green Belt policy). Cependant, si je mets en balance d'une part les besoins des auteurs du recours et de leurs fidèles et, de l'autre, non seulement la politique de la Ceinture verte mais la perturbation réelle et les inconvénients causés aux habitants, à quoi s'ajoute l'obligation de prendre les mesures que le statut de

zone protégée impose aux décideurs afin de préserver mais aussi de mettre en valeur le caractère de Letchmore Heath, je considère que les intérêts du village et de ses habitants doivent l'emporter et qu'il n'y a pas de motif suffisant pour passer outre cette politique et pas d'autres arguments spécifiques et convaincants en matière d'aménagement

37.23 La décision sur le fond doit, à mon sens, tenir compte aussi de ce qui sera décidé pour le site de Dagger Lane. Si les services de l'urbanisme délivrent un permis pour construire un nouveau temple, alors mes conclusions sur le bien-fondé de la mise en demeure s'en trouveront renforcées, car un site de rechange a été fourni conformément à l'avis figurant en annexe B de la circulaire 22/80. En revanche, s'il ne doit pas y avoir de nouveau temple, alors je reste persuadé que la combinaison de la politique générale suivie et des inconvénients matériels très nets liés à l'utilisation de la lande de Letchmore, constituée en matière d'urbanisme une objection d'une telle force qu'elle l'emporte largement sur les arguments de nécessité, même si ces arguments en acquièrent alors d'autant plus de vigueur

37.24 J'en arrive aux conditions dont s'accompagnerait l'autorisation. Les circulaires 22/80 et PPG Note 1 incitent vivement à assortir l'octroi du certificat d'urbanisme de conditions appropriées. Or, en l'espèce, les services d'urbanisme cherchent à imaginer, depuis au moins dix ans, un dispositif qui permettrait de mettre au même plan les aspirations religieuses des auteurs du recours et de leurs adeptes et les intérêts des habitants. Ce n'est pas à moi de m'inscrire en faux contre l'interprétation juridique donnée au contrat selon l'article 52, mais il me semble que les auteurs du recours ont choisi de méconnaître l'esprit, pour ne pas dire la lettre, de ce contrat et je ne puis que conclure à leur opposition de principe à restreindre, pour ménager les intérêts des voisins, le nombre des gens venant dans leurs locaux.

37.25 Il me semble que limiter le nombre de personnes au manoir serait la condition qui permettrait de remédier à la dégradation du cadre de vie causée par le nombre de fidèles et l'ampleur des activités offertes au public. Cependant, vu les antécédents, j'ai de grands doutes sur le respect d'une telle condition et j'ajoute que le fait même qu'une condition de ce genre soit nécessaire met l'accent sur le caractère fondamentalement inadapté des locaux pour des activités autres que purement locales. Je dois reconnaître avec les services d'urbanisme que des restrictions quantitatives se sont avérées inopérantes. Je ne vois aucune autre forme de condition qui pourrait corriger les dommages que les activités actuelles du manoir causent au cadre de vie du village. Raison pour laquelle je ne crois pas qu'une autorisation assortie de conditions soit appropriée. »

Le 20 mars 1990, le ministre, tenant compte du rapport de l'inspecteur, confirma pour l'essentiel la mise en demeure (y compris les conclusions sur la fin de non-recevoir), à cette différence qu'ISKCON disposait de deux ans au lieu de six mois pour mettre fin à l'usage interdit et qu'un amendement mineur était apporté à l'usage qui pourrait être fait du manoir et du terrain attenant

ISKCON exerça le droit de recours que lui offre l'article 246 par 1 de la loi de 1971 sur l'aménagement du territoire (devenu l'article 289 de la loi de 1990 sur l'aménagement du territoire). L'assignation indiquait notamment dans les moyens d'appel qu'ISKCON était disposée à signer un nouveau contrat selon l'article 52, mais n'invoquait pas la fin de non recevoir. Le juge Kennedy, en rendant la décision de la High Court le 31 octobre 1991, releva que les requérants ne contestaient plus la modification concrète de l'affectation du manoir. Au contraire, ils faisaient notamment valoir d'une part que l'inspecteur et le ministre n'avaient pas tenu compte de leur désir de conclure un nouveau contrat selon l'article 52 et d'autre part que le ministre avait eu tort d'approuver la conclusion de l'inspecteur suivant laquelle les objections en matière d'aménagement l'emportaient sur les arguments de nécessité invoqués par eux.

Sur le dernier argument, le juge déclara que, comme le montrait clairement le rapport de l'inspecteur, les négociations en vue de conclure un nouveau contrat selon l'article 52 avaient échoué. Il y avait eu antérieurement un accord mais qui était sans pertinence pour les objectifs de l'heure, si bien qu'en admettant même que les requérants fussent desireux de conclure un contrat à leurs conditions propres, la situation revenait comme le décrit l'avocat du ministre à applaudir avec une seule main.

Sur le dernier point, l'ISKCON critiquait le fait que le ministre avait approuvé la conclusion de l'inspecteur au paragraphe 37 23 de son rapport, suivant laquelle même si le certificat d'urbanisme pour le site de Dagger Lane n'était pas accordé,

« la combinaison de la politique générale suivie et des inconvénients matériels très nets liés à l'utilisation de la lande de Letchmore, constitue en matière d'urbanisme une objection d'une telle force qu'elle l'emporte largement sur les arguments de nécessité, même si ces arguments en acquièrent alors d'autant plus de vigueur »

ISKCON soutenait que la conclusion de l'inspecteur reposait, du moins en partie, sur des craintes erronées. Par exemple, il avait eu tort de supposer, sans preuve, que si un nouveau temple était construit, l'activité au manoir en serait accrue à cause de la collecte de fonds ou que les auteurs du recours risquaient de ne pas pouvoir achever le projet de nouveau temple dans le délai imparti. Le juge rejeta la thèse d'ISKCON en disant que l'inspecteur s'appuyait sur des arguments de fond, qui imprégnaient son rapport. Au paragraphe 37 22, il indiquait quelle avait été son approche (voir supra).

Le ministre pouvait à bon droit considérer les conclusions de l'inspecteur comme tout à fait fondées et aucun des moyens d'appel invoqués n'était fondé.

ISKCON demanda l'autorisation de se pourvoir devant la cour d'appel. Le 16 mars 1992, le juge Glidewell approuva fondamentalement la décision rendue par le juge Kennedy le 31 octobre 1991 et refusa l'autorisation de faire appel.

Le délai de deux ans pour l'exécution de la mise en demeure commença à courir à dater de ce refus.

#### *Législation interne pertinente*

L'article 174 (2) de la loi de 1990 sur l'aménagement du territoire prévoit les motifs suivants pour un recours au ministre contre une mise en demeure :

«(a) le certificat d'urbanisme aurait dû être octroyé pour l'aménagement auquel se réfère la mise en demeure ou, le cas échéant, une restriction ou une limitation dont la mise en demeure invoque le non-respect aurait dû être levée .

(b) les faits allégués dans la mise en demeure ne constituent pas une violation du règlement d'urbanisme ;

(c) la violation du règlement d'urbanisme alléguée dans la mise en demeure n'a pas eu lieu .

(g) les mesures exigées par la mise en demeure dépassent ce qui est nécessaire pour remédier à une quelconque violation du règlement d'urbanisme ou pour atteindre un objectif visé à l'article 173 (4) ,

(h) les délais octroyés par la mise en demeure pour prendre des mesures correctives sont en-deçà de ce qui devrait raisonnablement être accordé »

Tout appel à la High Court contre la décision du ministre doit porter «sur un point de droit» (article 289 (1) de la loi de 1990 sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire).

## **GRIEFS**

### *Les griefs formulés par ISKCON*

ISKCON allègue une violation de l'article 9 de la Convention Elle admet que la mise en demeure semble satisfaire aux conditions de légalité et de légitimité d'objectifs requises par l'article 9 par. 2, mais considère que l'intervention des pouvoirs publics n'était pas «nécessaire dans une société démocratique». ISKCON estime, notamment, que la mise en demeure, la procédure qui s'en est suivie et l'attitude des autorités ont été plus dures que nécessaire et que l'importance du manoir en tant que lieu de culte et d'inspiration pour les hindouistes n'a pas été suffisamment prise en considération. A cet égard, elle cite également une lettre adressée le 17 septembre 1992

par un directeur au ministère de l'Environnement, selon laquelle «les aspects religieux des activités de la Société au manoir Bhaktivedanta ne devaient pas entrer en ligne de compte» pour les recours contre la mise en demeure et la décision des services d'urbanisme. Elle cite également d'autres courriers adressés dans le même sens, respectivement les 26 août et 22 décembre 1993, par un fonctionnaire et un directeur au ministère de l'Environnement.

Elle considère que, dans une Europe de plus en plus pluri-ethnique, la Commission ne devrait pas hésiter, le cas échéant, à accorder une faible marge d'appréciation au regard de l'article 9. À ses yeux le contrat selon l'article 52 du 25 janvier 1983 témoigne de ce que le conseil municipal admettait comme raisonnable à l'époque et elle estime disproportionnée sa mise en demeure et la procédure y afférente, dans laquelle la municipalité ne fournit aucune bonne raison de son revirement.

ISKCON allègue également une violation de l'article 1 du Protocole additionnel considéré seul ou en liaison avec l'article 14 de la Convention. Elle fait valoir qu'étant donné le lien avec la liberté religieuse, il convient d'adopter une approche plus restrictive qu'habituellement de l'article 1 dudit Protocole, et que musulmans, catholiques et protestants ont été autorisés à célébrer des cultes publics dans certains endroits de la Ceinture verte, alors qu'elle même n'en a pas eu le droit.

ISKCON allègue également une violation de l'article 6 par 1 de la Convention, car elle n'a pu exercer de recours devant un tribunal lui offrant toutes les garanties prévues par cet article, ni pour faire valoir ses droits de propriété, ni pour faire respecter sa liberté religieuse. ISKCON souligne que la procédure devant l'inspecteur de l'urbanisme n'était pas de caractère judiciaire, mais débouchait sur une recommandation laquelle était sujette à modification ou confirmation discrétionnaire du ministre et que la portée du recours devant la High Court (et la demande ultérieure d'autorisation d'appel devant la cour d'appel) était insuffisante au regard de l'article 6 par 1 de la Convention.

ISKCON invoque également une violation de l'article 13 de la Convention dans le cas où l'article 6 par 1 serait déclaré inapplicable.

#### *Les griefs des huit requérants individuels*

Les requérants individuels ont soumis à la Commission un rapport dans lequel ils indiquent à quel point chacun d'entre eux sera touché en cas d'exécution de la mise en demeure. Ils demandent à la Commission d'interpréter l'article 9 de la Convention selon les normes et les tendances internationales, en se référant notamment à la Déclaration de 1981 des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction. Les requérants qui ont des enfants invoquent en outre l'article 2 du Protocole additionnel et font valoir qu'ils n'ont pas la possibilité de leur assurer une éducation et un enseignement conformes à leurs convictions religieuses depuis la notification à

ISKCON de la mise en demeure. Les requérants individuels allèguent également la violation des articles 6 et 13 de la Convention.

## EN DROIT

1 La Commission relève en premier lieu que le troisième requérant individuel est décédé pendant la procédure devant la Commission et que les représentants des requérants ont exprimé le désir de retirer la requête en ce qui le concerne

La Commission constate que, dans la mesure où la requête concerne le troisième requérant, les conditions prévues à l'article 30 par. 1 a) de la Convention sont réunies et que le respect des droits de l'homme tels que les définit la Convention n'exige pas de poursuivre l'examen de cette partie de la requête.

2 ISKCON allègue une violation de l'article 9 de la Convention en ce que la procédure d'exécution relative au manoir Bhaktivedanta porte une atteinte injustifiée à l'exercice de sa liberté de religion. L'article 9 est ainsi libellé :

«1 Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites

2 La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui »

Le Gouvernement fait valoir que le rapport de l'inspecteur et la décision du ministre ont pleinement pris en compte les intérêts d'ISKCON et l'importance de ses droits sous l'angle de l'article 9 de la Convention

La Commission relève dès le départ qu'ISKCON n'allègue pas que la simple existence d'une législation d'urbanisme aurait méconnu ses droits au regard de la Convention. De fait, les instances de la Convention ont constaté à plusieurs reprises que les Etats contractants jouissent d'une grande faculté discrétionnaire pour réglementer les questions d'urbanisme (cf. Cour eur. D.H., arrêt Sporrong et Lönnroth du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 26, par. 69 et, s'agissant de la législation du Royaume-Uni, Chater c/Royaume-Uni, No 11723/85, déc. 7 5 87, D R 52 pp 250, 263). C'est dans ce contexte que la Commission doit apprécier la conformité avec l'article 9 par 2 de toute ingérence dans l'exercice du droit reconnu à ISKCON par l'article 9 par 1 de la Convention



ISKCON Ltd est une oeuvre caritative immatriculée au Royaume-Uni. Elle fait partie de la Société internationale pour la Conscience de Krishna, promoteur mondial du Vayishnavisme, autrement dit le culte de Krishna. L'usage par ISKCON du manoir Bhaktivedanta a commencé en 1973, date d'acquisition des locaux, et a pris de l'ampleur au fur et à mesure que, le succès du manoir grandissant, sa notoriété augmentait. La Commission est prête à admettre que procéder par mises en demeure pour limiter l'usage du manoir à ce qui était autorisé lorsque ISKCON en a fait l'acquisition équivaut à une atteinte à la liberté de religion d'ISKCON, notamment celle de manifester cette religion par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

La Commission constate que la limitation apportée à la liberté d'ISKCON de manifester sa religion était prévue par la loi puisque c'est la législation nationale sur l'aménagement du territoire qui a été appliquée. Il n'a pas été allégué que cette législation fût dépourvue de clarté ou autrement contraire à la condition d'être «prévue par la loi».

ISKCON a cependant fait valoir que l'ingérence n'était pas «nécessaire dans une société démocratique» même si la Société reconnaît que l'ingérence avait pour but de protéger les droits d'autrui, à savoir les habitants du village voisin. La Commission estime qu'en outre l'ingérence visait aussi en partie à protéger l'ordre public et la santé car la réglementation en matière d'urbanisme passe généralement pour nécessaire dans la société contemporaine afin d'empêcher tout développement anarchique.

L'adjectif «nécessaire» figurant au paragraphe 2 des articles 8 à 11 de la Convention implique un «besoin social impérieux». Les Etats contractants jouissent certes d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais elle se double d'un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. Les organes de la Convention n'ont point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article en cause les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'ils doivent se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable, il faut que les organes de la Convention considèrent l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était «proportionnée au but légitime poursuivi» et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent «pertinents et suffisants» (cf. dans le contexte de l'article 10 de la Convention, Cour eur. D.H., arrêt *Sunday Times* du 26 novembre 1991, série A n° 217, p. 29 par. 50, et références complémentaires).

Appliquant ces principes au cas d'espèce, la Commission relève qu'ISKCON ne prétend pas en substance que la réglementation en matière d'urbanisme a été mal appliquée. Elle considère plutôt que, la municipalité ayant initialement conclu avec elle un contrat selon l'article 52, l'exigence de proportionnalité aurait été mieux respectée en assortissant l'utilisation du manoir de conditions complémentaires qu'en signifiant une mise en demeure interdisant l'utilisation avérée des locaux. ISKCON souligne

également que la mise en demeure a eu pour effet de la priver des droits, que lui reconnaissait le contrat selon l'article 52, d'admettre au manoir un maximum de 1 000 personnes par jour. La société insiste aussi sur le fait que la procédure n'a pas suffisamment pris en compte la liberté de religion de ses membres.

Sur le contrat selon l'article 52, la Commission relève qu'en l'espèce, il faisait partie des efforts constamment déployés par la municipalité et par ISKCON pour résoudre les différends en matière d'aménagement, ici en passant un contrat concernant l'utilisation du terrain. En outre, comme l'a souligné l'inspecteur, non seulement il était implicite dans le contrat que d'autres mises en demeure pourraient être signifiées le cas échéant, mais encore les négociations pour conclure un autre contrat selon l'article 52 avaient échoué. A supposer même qu'ISKCON ait proposé d'inclure dans le contrat existant ou dans un nouveau texte des conditions acceptables pour la municipalité, la Commission n'estime pas que la décision municipale de réglementer l'usage de la propriété en recourant aux pouvoirs d'exécution que lui reconnaît la loi plutôt qu'à des dispositions contractuelles ait été, vu les conditions, disproportionnée par rapport au but légitime visé. De même, aux yeux de la Commission, la décision ne revêt pas un caractère disproportionné par le fait que, pour des motifs d'urbanisme, la municipalité n'était plus disposée à envisager pour le manoir un nombre de visiteurs pouvant atteindre 1 000 personnes par jour.

Quant au poids accordé dans la procédure d'exécution au droit pour ISKCON d'exercer sa religion, la Commission relève que les tribunaux étaient sans doute limités dans leur contrôle de la décision ministérielle confirmant les mises en demeure, mais que l'inspecteur qui a enquêté à cet égard a procédé à un examen détaillé des circonstances particulières de l'affaire. Même s'il est arrivé à la conclusion que ces circonstances ne suffisaient pas à l'emporter sur les considérations générales d'urbanisme, la Commission estime qu'il a accordé un poids suffisant à la position d'ISKCON et aux difficultés suscitées par la limitation de l'usage du manoir Bhaktivedanta à celui autorisé en 1973. En particulier, la Commission n'estime pas que l'article 9 de la Convention puisse servir à contourner la législation d'urbanisme en vigueur si, dans la procédure engagée en vertu de cette législation, le juge attache une importance suffisante à la liberté de religion. En soutenant que ce n'avait pas été le cas pour la liberté de religion d'ISKCON, les requérants invoquent des affirmations figurant dans des lettres adressées par des directeurs et par un fonctionnaire au ministère de l'Environnement, selon lesquelles la décision relative au recours formé par ISKCON contre la mise en demeure se fondait sur les motifs pertinents en matière d'aménagement foncier et que «les aspects religieux des activités de la Société au manoir Bhaktivedanta ne devaient pas entrer en ligne de compte». La Commission n'interprète pas ces affirmations comme laissant entendre que l'importance religieuse du manoir pour les membres d'ISKCON n'a pas été pleinement prise en compte face aux considérations générales d'urbanisme, mais plutôt comme indiquant clairement que le refus du certificat d'urbanisme se fondait sur des motifs d'aménagement valables et non sur des objections à l'aspect religieux des activités d'ISKCON. Au demeurant, il ressort clairement du rapport de l'inspecteur et de la lettre du ministre qu'un poids

considérable a été accordé aux besoins et aux intérêts religieux des membres d'ISKCON ainsi qu'à l'importance du manoir en liaison avec les activités religieuses des fidèles

En conséquence, la Commission estime que l'ingérence dans le droit d'ISKCON à la liberté de religion, garanti par l'article 9 de la Convention, peut être «nécessaire dans une société démocratique»

Il s'ensuit que la requête est, sur ce point, manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par 2 de la Convention.

3 ISKCON allègue également une violation de l'article 1 du Protocole additionnel à la Convention, lu soit isolément soit en liaison avec l'article 14 de la Convention

Etant donné que la mise en demeure signifiée à ISKCON visait à limiter l'usage des locaux à ce qui était autorisé lorsque ISKCON a acheté le domaine, la Commission constate qu'il y a lieu de se demander s'il y a eu ingérence dans le droit d'ISKCON au respect de ses biens. En particulier, la Commission estime qu'en règle générale, la protection des droits de propriété garantie par l'article 1 du Protocole additionnel ne justifie pas de réclamer aux services d'urbanisme l'autorisation d'étendre un usage autorisé. A supposer cependant qu'il y ait eu une telle ingérence, toute limitation de l'usage des locaux doit se justifier pour cause d'utilité publique s'il s'agit d'une privation de propriété ou par souci d'intérêt général s'il s'agit d'une réglementation de l'usage du bien

Or, si les mises en demeure ont certes foncièrement pour effet de modifier l'usage récent du manoir Bhaktivedanta, la Commission estime que cela ne constitue pas une privation de propriété mais une réglementation de l'usage de la propriété. En conséquence, la Commission doit contrôler la légalité, la finalité et la proportionnalité des restrictions apportées. Elle doit s'assurer qu'un juste équilibre a été maintenu entre les intérêts généraux de la communauté et la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu, tout en reconnaissant la grande marge d'appréciation laissée aux Etats en matière d'urbanisme (cf. No 11723/85, déc 7.5.87, D R 52 pp. 250, 263 et références complémentaires).

La Commission constate que les règles d'urbanisme sont nécessaires et souhaitables dans la société contemporaine pour préserver et améliorer paysages champêtres et urbains (cf. la décision susmentionnée in D R 52 p 263)

S'agissant de proportionnalité, la Commission relève que l'inspecteur qui a mené l'enquête sur les mises en demeure a constaté que le manoir causait certains désagréments aux voisins et provoquait parfois des problèmes de circulation considérables. Si l'inspecteur et/ou le ministre avait pris en compte des questions sans objet ou s'il avait écarté des questions pertinentes, il aurait été possible de les soulever à nouveau, lors d'un appel formé contre la décision du ministre. La Commission ne voit rien, ni dans le rapport de l'inspecteur, ni dans la décision ultérieure du ministre, qui indiqueraient que les intérêts en cause n'ont pas été dûment pris en compte

Cela étant, la Commission constate qu'un juste équilibre a été ménagé entre les intérêts d'ISKCON et l'intérêt général.

Par rapport à l'article 14 de la Convention, la Commission relève qu'ISKCON a retiré les allégations selon lesquelles il y aurait eu dans l'enquête d'urbanisme un parti pris racial ou religieux, car rien n'indique que la municipalité ait fait preuve de mauvaise foi lorsqu'elle a décidé de la mise en demeure. Dans ces conditions, les allégations de parti pris et d'hostilité de la part de particuliers ne sauraient concerner les griefs tirés de l'article 1 du Protocole additionnel.

La Commission estime que la réglementation de l'usage de la propriété d'ISKCON, qui empêche la Société d'utiliser le manoir pour des activités dépassant celles qui étaient autorisées en 1973 est, dès lors, conforme aux exigences de l'article 1 du Protocole additionnel et ne soulève aucune question sur le terrain de l'article 14 de la Convention lu en liaison avec cette disposition.

Il s'ensuit que la requête est, sur ce point, manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention.

4. ISKCON allègue également une violation de l'article 6 par 1 de la Convention au motif qu'elle avait le droit - mais ne l'a pas obtenu - de faire statuer en justice sur l'ingérence dans sa liberté de religion. La Société associe cette allégation au grief selon lequel le contrôle de la High Court se limite aux points de droit

L'article 6 par. 1 de la Convention se lit ainsi

«1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera ... des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ...»

Le Gouvernement ne reconnaît pas à ISKCON un «droit de caractère civil» à la liberté de religion même si, souligne-t-il, aucune restriction, civile ou pénale, ne doit limiter la liberté d'un individu de pratiquer sa religion. Il estime que le droit de caractère civil allégué était celui de savoir si les intérêts et les besoins religieux d'ISKCON l'emportaient en l'espèce sur d'évidents intérêts d'urbanisme. Le Gouvernement soutient à cet égard que la procédure qui s'est déroulée devant l'inspecteur répondait aux exigences de l'article 6 de la Convention, mais qu'au demeurant le recours formé devant la High Court et la possibilité d'un contrôle judiciaire de la décision du ministre, répondaient à la condition de plénitude de juridiction inhérente à l'article 6 de la Convention.

Dans la mesure où ISKCON se plaint de n'avoir eu accès à un tribunal ni pour ce qui concerne les mises en demeure touchant à sa liberté de religion, ni pour sa liberté de religion en tant que telle, la Commission rappelle que l'article 6 n'a pas pour fonction de réglementer la teneur des «droits et obligations» de caractère civil (cf. Cour

eur D H , arrêt W du 8 juillet 1987, série A n° 121, p 32, par 73) La Commission relève que, comme le soutient ISKCON, la liberté de religion n'a pas un statut formel de droit garanti par le droit interne du Royaume-Uni. En conséquence, les litiges relatifs à la liberté de religion, comme en l'espèce, n'emportent pas décision sur des «droits de caractère civil» au sens de l'article 6 par 1 de la Convention.

Il reste cependant le grief selon lequel la High Court n'a pu examiner que des points de droit liés à la décision sur les droits de caractère civil en jeu, c'est à dire des questions de «pur» aménagement. Le Gouvernement soutient pour sa part que la procédure devant l'inspecteur répondait aux conditions de l'article 6 et que, dans ce cas, la Commission n'est pas tenue d'examiner de si près la procédure devant la High Court. La Commission n'est cependant pas obligée de se prononcer sur cette question puisque cette partie de la requête est au demeurant irrecevable pour les raisons suivantes.

La Commission rappelle que les recours formes contre les décisions d'organes administratifs qui ne sont pas eux-mêmes conformes à l'article 6 ne répondent aux exigences de l'article 6 par 1 que si la procédure se déroule devant «un organe judiciaire de pleine juridiction» (Cour eur D H , arrêt Albert et Le Compte du 10 février 1983, série A n° 58, p 16, par 29). Certes, l'article 289 de la loi de 1990 sur l'aménagement du territoire dispose que les recours formes devant la High Court contre les mises en demeure ne peuvent être fondés que «sur un point de droit».

La municipalité n'avait cependant pas un pouvoir discrétionnaire absolu engageant une procédure d'exécution. En particulier, elle ne pouvait le faire que dans les limites définies par l'article 174 de la loi de 1990 (qui énonce les motifs de recours au ministre) et conformément à ses propres plans d'urbanisme et aux directives ministérielles figurant dans divers documents. ISKCON a donc été en mesure de faire décider par la High Court si ces conditions ont été respectées dans leurs aspects juridiques (autrement dit «les points de droit»).

La Commission rappelle que la High Court a examiné au fond, et point par point, chacun des moyens d'appel d'ISKCON, sans jamais se voir contrainte de décliner sa compétence. En outre, il était loisible à ISKCON de soutenir devant la High Court que les constatations matérielles faites par l'inspecteur et/ou par le ministre n'étaient pas étayées par des preuves, elle aurait aussi pu soutenir que l'administration n'avait pas tenu compte d'un fait réel ou avait, au contraire, pris en considération un fait sans importance. La High Court aurait pu enfin réformer les décisions de l'administration si elles avaient été irrationnelles au vu des faits établis par les autorités.

L'article 6 de la Convention n'a pas pour rôle de donner accès à un degré de juridiction permettant de substituer l'avis du juge à celui de l'administration sur des questions d'opportunité et lorsque les tribunaux ne refusent pas d'examiner l'une quelconque des questions soulevées. L'article 6 donne droit à un tribunal «de pleine juridiction» (cf Cour eur D H , arrêt Zumtobel du 21 septembre 1993, série A n° 268-A, par 32)

Dans ces conditions, la Commission constate que le contrôle exercé par la High Court répondait aux exigences de l'article 6 par 1 de la Convention

Il s'ensuit que la requête est, sur ce point aussi, manifestement mal fondée au sens de l'article 6 par 1 de la Convention

5 ISKCON allègue enfin une violation de l'article 13 de la Convention en ce qu'elle ne disposait d'aucun recours interne pour exposer les griefs qu'elle tire principalement de l'article 9 de la Convention. Cependant, les garanties de l'article 13 ne s'appliquent qu'à un grief pouvant passer pour «défendable» (cf Cour eur D H , arrêt Powell et Rayner du 21 février 1990, série A n° 172 p 14, par 31, et références complémentaires)

Or, en l'espèce, la Commission a rejeté les moyens de fond comme ne révélant aucune apparence de violation de la Convention. Pour des raisons analogues, ces griefs ne sauraient être réputés «défendables»

Il s'ensuit que la requête est, sur ce point, manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par 2 de la Convention

6 Les huit requérants individuels allèguent chacun des violations des articles 9, 6 et 13 de la Convention pour les mêmes motifs qu'ISKCON, exception faite des allégations concernant les droits de propriété. Les requérants qui ont des enfants soutiennent également n'être pas en mesure de s'assurer que leurs enfants recevront un enseignement conforme à leurs convictions puisque le manoir Bhaktivedanta ne sera plus pleinement opérationnel. Ils y voient une violation de l'article 2 du Protocole additionnel à la Convention

La Commission a examiné les observations des requérants individuels et reconnaît que chacun d'eux est suffisamment affecté par les décisions des autorités internes pour se prétendre victime, au sens de l'article 25 de la Convention, d'une violation alléguée de la Convention

Toutefois, les raisons des conclusions faites par la Commission aux paragraphes précédents à propos d'ISKCON valent, mutatis mutandis, pour les requérants individuels. De la même manière qu'ISKCON ne saurait tirer de la Convention le droit d'être dispensée des règles habituelles d'urbanisme (à condition que ses intérêts soient dûment pris en compte), de même les requérants individuels doivent admettre que l'application de ces règles d'urbanisme affectent les modalités d'observance de leur culte et, le cas échéant, l'éducation de leurs enfants

Il s'ensuit que la requête est, sur ce point aussi, manifestement mal fondée au sens de l'article 25 par. 2 de la Convention.

**Par ces motifs, la Commission,**

**à l'unanimité,**

**DÉCIDE DE RAYER LA REQUÊTE DU RÔLE, dans la mesure où elle concerne le troisième requérant individuel et,**

**à la majorité,**

**DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE POUR LE SURPLUS**