



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

COUR (PLÉNIÈRE)

AFFAIRE BENTHEM c. PAYS-BAS

(Requête n° 8848/80)

ARRÊT

STRASBOURG

23 octobre 1985

*

La Cour européenne des Droits de l'Homme, statuant en séance plénière par application de l'article 50 de son règlement et composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,
W. GANSHOF VAN DER MEERSCH,
J. CREMONA,
Thór VILHJÁLMSOON,
Mme D. BINDSCHEDLER-ROBERT,
MM. G. LAGERGREN,
F. GÖLCÜKLÜ,
F. MATSCHER,
J. PINHEIRO FARINHA,
L.-E. PETTITI,
B. WALSH,
Sir Vincent EVANS,
MM. R. MACDONALD,
C. RUSSO,
R. BERNHARDT,
J. GERSING,
C.W. DUBBINK, *juge ad hoc*,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,
Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 28 février et 30 septembre 1985,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 20 mars 1984, dans le délai de trois mois ouvert par les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention"). A son origine se trouve une requête (n° 8848/80) dirigée contre le Royaume des Pays-Bas et dont un ressortissant de cet État, M. Albert Benthem, avait saisi la Commission le 21 décembre 1979 en vertu de l'article 25 (art. 25).

2. La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration néerlandaise de reconnaissance de la

* Note du greffier: L'affaire porte le n° 1/1984/73/111. Les deux premiers chiffres désignent son rang dans l'année d'introduction, les deux derniers sa place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent, de la part de l'État défendeur, un manquement aux obligations qui découlent de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

3. En réponse à l'invitation prescrite à l'article 33 par. 3 d) du règlement, M. Benthem a exprimé le désir de participer à l'instance pendante devant la Cour et a désigné son conseil (article 30).

4. La chambre de sept juges à constituer comprenait de plein droit M. G. Wiarda, juge élu de nationalité néerlandaise (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, vice-président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 27 mars 1984, M. Wiarda, en sa qualité de président de la Cour, a désigné par tirage au sort les cinq autres membres, à savoir MM. J. Cremona, Thór Vilhjálmsson, F. Gölcüklü, L.-E. Pettiti et C. Russo, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43).

Par la suite, il s'est récusé en application de l'article 24 par. 2 du règlement. Le 17 décembre, le gouvernement des Pays-Bas ("le Gouvernement") a désigné pour siéger en qualité de juge ad hoc M. C.W. Dubbink, ancien président de la Cour suprême des Pays-Bas (articles 43 de la Convention et 23 du règlement) (art. 43).

5. Auparavant, le 22 mai 1984, la Chambre avait résolu à l'unanimité de se dessaisir au profit de la Cour plénière (article 50 du règlement).

6. Ayant assumé la présidence (articles 21 par. 5 et 50 par. 3), M. Ryssdal a recueilli par l'intermédiaire du greffier l'opinion de l'agent du Gouvernement, des délégués de la Commission et du conseil du requérant sur la nécessité d'une procédure écrite (article 37 par. 1). Le 24 mai 1984, il a décidé que lesdits agent et conseil auraient jusqu'au 24 août pour présenter des mémoires auxquels les délégués pourraient répondre par écrit dans les deux mois du jour où le greffier leur aurait communiqué le dernier déposé d'entre eux.

Les mémoires en question sont parvenus au greffe le 23 août. Par une lettre du 19 juillet 1984, le conseil de M. Benthem avait communiqué les demandes de son client au titre de l'article 50 (art. 50) de la Convention. Le secrétaire de la Commission a informé le greffier, par une lettre reçue le 17 octobre, que les délégués formuleraient leurs observations lors des audiences.

7. Le 18 décembre 1984, le président a fixé au 26 février 1985 la date d'ouverture de la procédure orale après avoir consulté agent du Gouvernement, délégués de la Commission et conseil du requérant par l'intermédiaire du greffier (article 38 du règlement).

8. Les 7 et 19 février 1985, la Commission a produit un certain nombre de pièces que le greffier lui avait demandées sur les instructions du président.

9. Les débats se sont déroulés en public le jour dit, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu immédiatement auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. S.H. BLOEMBERGEN, juriconsulte adjoint
au ministère des Affaires étrangères, *délégué de l'agent,*
M. E. KORTHALS ALTES, Landsadvocaat, *conseil,*

M. H.F. VAN KINSCHOT,

M. C.R. NIESSEN, fonctionnaires au ministère de l'Intérieur,

M. J.A. VAN ANGEREN,

M. J.J. WIARDA, fonctionnaires au ministère de la Justice,

M. A.V. VAN DEN BERG,

M. G.J. MENKEN, fonctionnaires au ministère du Logement, de

l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement,

conseillers;

- pour la Commission

M. H. DANELIUS,

M. M. MELCHIOR,

délégués;

- pour le requérant

Me N.S.J. KOEMAN, avocat,

conseil.

La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions, M. Korthals Altes pour le Gouvernement, MM. Danelius et Melchior pour la Commission et Me Koeman pour le requérant.

FAITS

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

10. Né en 1927, M. Albert Benthem habite à Noordwolde (commune de Weststellingwerf). Il y exploitait un garage dont il était propriétaire.

11. Le 5 avril 1976, il sollicita de la municipalité, conformément à la loi de 1952 sur les nuisances (paragraphe 19 à 22 ci-dessous), l'autorisation de mettre en service une installation de vente de gaz de pétrole liquéfié ("GPL") pour véhicules automobiles; elle comprenait un réservoir en surface, d'une capacité de huit mètres cubes.

La demande fut rendue publique afin d'offrir à ceux qui le souhaitaient l'occasion d'élever des objections. Le 2 juin 1976, trois voisins exprimèrent leur crainte de voir la foudre provoquer un incendie et une explosion.

12. Le 11 août 1976, la municipalité accorda l'autorisation moyennant cinquante-six conditions qu'elle estimait de nature à parer aux dangers en

question; elle se référait à une lettre par laquelle un fonctionnaire de l'inspection du travail de Groningue se ralliait à une telle solution.

13. Le 9 août 1976, l'inspecteur régional de la santé avait écrit à la municipalité pour lui conseiller un refus; selon lui, la proximité d'habitations entraînait des risques trop importants. Le 17 septembre, il introduisit un recours auprès de la Couronne (Kroonberoep, paragraphes 24-26 ci-dessous).

La municipalité en informa M. Benthem le 6 octobre 1976. Elle précisa qu'il pouvait construire l'installation, le recours n'étant pas suspensif. Elle ajouta cependant que, s'il le faisait, elle dégageait toute responsabilité pour les pertes financières qu'il s'exposait à subir en cas d'annulation.

14. Le président de la section du contentieux administratif du Conseil d'État (Afdeling voor Geschillen van Bestuur van de Raad van State), compétente pour instruire le dossier puis donner un avis à la Couronne, demanda des renseignements au ministre de la Santé publique et de l'Environnement (articles 26 et 32 c) de la loi sur le Conseil d'État, (paragraphes 24 et 25 ci-dessous). Le directeur général de la protection de l'environnement les lui communiqua par une lettre du 7 février 1977; il se prononça pour le bien-fondé du recours, estimant nécessaire d'assortir l'autorisation de conditions supplémentaires.

15. Après une audience contradictoire au cours de laquelle le requérant fut entendu le 22 décembre 1977, le président de la section demanda de nouveaux renseignements au directeur général.

Ce dernier expliqua, par une lettre du 18 mai 1978, que la situation avait évolué: désormais, on attachait plus d'importance aux dangers du stockage et de la livraison. Il souscrivit à l'opinion de l'inspecteur principal de la santé publique selon laquelle, jusqu'à la refonte des consignes administratives existantes, il ne devrait pas y avoir plus de vingt-cinq habitations dans un rayon de cent cinquante mètres autour des réservoirs et distributeurs, ni moins de vingt-cinq mètres entre les maisons les plus proches et l'installation.

En conséquence, le directeur général conclut au refus de la licence sollicitée par M. Benthem, car ces conditions ne se trouvaient pas remplies.

16. Lors de débats tenus le 12 septembre 1978, le requérant fit valoir que la "conception provisoire", selon lui insuffisamment motivée, de l'inspecteur principal ne s'appuyait pas sur une base technique assez solide. Prié par le président de la section de préciser son opinion, le directeur général fournit, le 30 novembre 1978, de plus amples détails sur les risques d'accident; il déclara qu'en attendant le résultat d'une étude (en préparation à cause des nombreux recours pendants), il fallait se montrer prudent pour l'octroi d'autorisations. Il confirmait donc sa position antérieure.

17. Le 8 juin 1979, la section du contentieux administratif adressa au ministre de la Santé publique et de l'Environnement un avis tendant au refus de l'autorisation sollicitée. Le projet du décret à adopter s'y trouvait annexé.

18. Le reprenant, la Couronne annula la décision de la municipalité le 30 juin 1979. Elle estima qu'il fallait apprécier autrement la distance entre une telle installation et les habitations voisines; pour écarter les risques, il ne suffisait pas en l'espèce de poser des conditions supplémentaires.

En conséquence, la municipalité enjoignit à M. Benthem de cesser de distribuer du GPL. Il se pourvut contre cette décision, mais la Couronne la confirma par un décret du 13 juin 1980. Une seconde décision du 10 octobre 1980, par laquelle la municipalité avait annoncé la fermeture de l'installation par elle-même, fut annulée par la section juridictionnelle (Afdeling Rechtspraak) du Conseil d'État le 26 juillet 1982, pour des raisons de forme. D'après les renseignements non contestés fournis à la Cour lors des audiences, l'installation resta ouverte jusqu'en février 1984. Au début de l'année, M. Benthem avait fait l'objet d'une déclaration de faillite.

II. LE DROIT INTERNE APPLICABLE

1. La loi de 1952 sur les nuisances (Hinderwet)

19. La loi de 1952 sur les nuisances interdit d'ériger, mettre en service, exploiter, étendre ou modifier sans autorisation certaines installations pouvant entraîner un danger, un dommage ou une nuisance pour leur environnement (article 2 par. 1).

Un décret énumère les installations visées, dont celles de distribution de GPL.

20. Adressées à la municipalité, les demandes d'autorisation sont d'abord portées à la connaissance du public qui peut élever par écrit ou oralement des objections. Certains organes gouvernementaux - tel l'inspecteur régional de la santé - ont aussi la faculté de donner leur avis.

La décision incombe à la municipalité (article 4). Celle-ci ne peut refuser l'autorisation que si la construction, mise en service, exploitation, extension ou modification de l'installation créerait un danger ou, pour les biens, l'industrie ou la santé, un dommage ou encore une nuisance grave, auxquels on ne pourrait suffisamment remédier en imposant des conditions (article 13 par. 1 dans la version en vigueur à l'époque).

Une fois octroyée, l'autorisation vaut pour le demandeur comme pour ses ayants cause (article 14). La municipalité peut l'accorder pour une durée limitée ou sous des conditions qui lient le bénéficiaire (articles 16 et 17).

21. Après notification de la décision aux personnes et autorités concernées, le demandeur, les individus qui avaient régulièrement formulé des objections et les organes gouvernementaux concernés peuvent, dans un certain délai, introduire un recours auprès de la Couronne (article 20 en vigueur à l'époque) qui statue sur avis de la section du contentieux administratif du Conseil d'État (article 29).

Le recours n'a pas d'effet suspensif, mais aux termes de l'article 60 a) de la loi sur le Conseil d'État (Wet op de Raad van State), l'appelant peut demander au président de la section de différer l'exécution de la décision ou d'ordonner des mesures provisoires.

22. À l'issue de la procédure, la Couronne confirme, modifie ou annule la décision initiale.

2. Les dispositions relatives à la procédure de recours à la Couronne (Kroonberoep)

23. D'après la Constitution, le Roi - ou la Reine - est inviolable. Il prend ses décisions sous la responsabilité d'un ministre qui doit apposer son contreseing.

Dans le langage courant, l'expression "la Couronne" désigne le Roi et le ou les ministres dans l'exercice de leurs pouvoirs de décision.

24. La Couronne tranche les litiges administratifs dont elle connaît sur recours. Dans l'accomplissement de cette fonction, elle ne statue qu'après instruction de l'affaire, puis rédaction d'un projet de décision, par la section du contentieux administratif du Conseil d'État (article 26 par. 1 de la loi sur le Conseil d'État).

La Couronne fixe les effectifs de la section, laquelle doit comprendre cinq membres au moins, dont le président; elle les choisit au sein et sur recommandation du Conseil d'État. De la section du contentieux, il importe de distinguer la section juridictionnelle qui se prononce elle-même sur les affaires relevant de sa compétence.

25. Le président de la section demande le dépôt des rapports officiels nécessaires et informe en conséquence le ministre concerné (article 32 c) par. 1). Les intéressés peuvent produire les preuves documentaires qu'ils estiment nécessaires (article 34). Une audience publique leur permet de défendre leur thèse s'ils le désirent (article 45). Ils ont la faculté, comme le président de la section, de citer des témoins et experts, les questionner et commenter toute déposition (articles 41 par. 4, 46 par. 5 et 6 et 48).

La section délibère à huis clos (article 51); elle peut se transporter sur les lieux (article 52), se procurer d'autres rapports officiels, sur lesquels les intéressés peuvent présenter leurs observations (article 54), et tenir de nouveaux débats (article 55).

Elle élabore ensuite un projet de décret royal qu'elle adresse à la Couronne avec son avis (article 56). Le ministre compétent dispose de six mois pour communiquer à la section ses objections et la prier de réexaminer l'affaire (article 57).

26. Après avoir reçu l'avis ou le complément d'avis, la Couronne prend un décret royal dans les six mois. Ce délai peut être prolongé de moitié (article 58 par. 1). Après son expiration, la Couronne doit se conformer à l'avis de la section (article 58 a)). Elle peut s'en écarter auparavant, mais seulement si le ministre compétent a consulté au préalable le ministre de la

Justice ou, s'il s'agit de ce dernier, le Premier ministre (articles 57 et 58 par. 2 a) et b)). En pratique cela n'arrive que très rarement.

La décision de la Couronne peut se fonder sur des considérations de droit ou d'opportunité. Aucun recours ne s'ouvre contre elle.

Motivé, le décret est immédiatement adressé aux intéressés et à la section, puis mis à la disposition du public pendant un mois au secrétariat du Conseil d'État (article 59 par. 2). S'il va à l'encontre de l'avis, il paraît au Journal officiel (Staatsblad) en même temps que le rapport du ministre, lequel comprend le projet de la section et la correspondance du ministre avec cette dernière et avec le ministre de la Justice ou le Premier ministre (article 58 par. 3).

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

27. M. Benthem a saisi la Commission le 21 décembre 1979 (requête n° 8848/80). Il prétendait qu'il s'agissait d'une contestation relative à des droits et obligations de caractère civil et que sa cause n'avait pas été entendue par un tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

28. La Commission a retenu la requête le 10 mars 1982.

Dans son rapport du 8 octobre 1983 (article 31) (art. 31), elle aboutit à la conclusion que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne s'applique pas en l'espèce (neuf voix contre huit), qu'il ne s'impose pas de déterminer si les procédures litigieuses l'ont respecté et qu'il n'y a pas eu manquement aux exigences de cette disposition (onze voix contre six).

Le texte intégral de son avis et des opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt.

CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR

29. Dans leurs mémoires respectifs du 23 août 1984, le Gouvernement prie "la Cour de dire qu'il n'y a pas eu violation de la Convention en l'espèce", le requérant d'en constater une au contraire et de lui accorder un dédommagement raisonnable.

EN DROIT

I. SUR L'APPLICABILITE DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6-1)

30. Selon le requérant, il existait une controverse sérieuse sur le point de savoir si la délivrance de l'autorisation sollicitée, ou au contraire le rejet de la demande, était conforme à la loi sur les nuisances et, plus généralement, au principe de la prééminence du droit.

Tant l'octroi initial de la licence par la municipalité que son refus ultérieur par la Couronne auraient influé de manière déterminante et directe sur des activités professionnelles et sur des relations contractuelles, donc sur des droits et obligations de caractère civil au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), d'après lequel

"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 (...)."

31. Le Gouvernement considère, lui, que pour relever de l'article 6 (art. 6) une décision de la puissance publique doit concerner directement sinon la conclusion de contrats de droit privé, du moins une activité impliquant de pareils contrats. Il faut en outre que l'intéressé exerce sa profession en vertu d'une autorisation irrévocable. Or tel ne serait pas le cas en l'espèce. M. Benthem ne saurait non plus invoquer la libre jouissance de sa propriété, car ce droit serait limité par une réglementation juridique. D'autre part, il ne s'agirait pas ici du retrait ou de la suspension d'un droit antérieurement accordé, mais de la création d'un droit nouveau par voie d'autorisation. Enfin, le droit de mener une activité de garagiste ne se trouverait pas en jeu; rien n'eût empêché M. Benthem de la continuer, et notamment de vendre du GPL en un lieu où aucun risque ne menaçait le voisinage.

A titre subsidiaire, le Gouvernement soutient que le droit revendiqué par le requérant n'existait pas avant la décision de la municipalité; même après elle, il n'aurait revêtu qu'un caractère provisoire jusqu'à l'annulation prononcée par la Couronne.

L'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne s'appliquerait donc pas en l'occurrence.

La Commission aboutit à la même conclusion par neuf voix contre huit.

A. Sur l'existence d'une contestation relative à un droit

1. Principes adoptés par la Cour dans sa jurisprudence

32. De la jurisprudence de la Cour se dégagent, entre autres, les principes suivants:

a) L'esprit de la Convention commande de ne pas prendre le terme de "contestation" dans "une acception trop technique" et "d'en donner une définition matérielle plutôt que formelle" (arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere du 23 juin 1981, série A n° 43, p. 20, par. 45).

b) La contestation peut porter aussi bien "sur l'existence même d'un droit" que sur son étendue ou ses modalités d'exercice (même arrêt, loc. cit., p. 22, par. 49). Elle peut concerner tant des "points de fait" que "des questions juridiques" (même arrêt, loc. cit., p. 23, par. 51 in fine; arrêt Albert et Le Compte du 10 février 1983, série A n° 58, p. 16, par. 29 in fine, et p. 19, par. 36).

c) La contestation doit être réelle et sérieuse (arrêt Sporong et Lönnroth du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 30, par. 81).

d) Selon l'arrêt Ringeisen du 16 juillet 1971, "les termes (...) 'contestations sur (des) droits et obligations de caractère civil' couvrent toute procédure dont l'issue est déterminante pour (de tels) droits et obligations" (série A n° 13, p. 39, par. 94). L'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne se contente pourtant pas "d'un lien ténu ni de répercussions lointaines: des droits et obligations de caractère civil doivent constituer l'objet - ou l'un des objets - de la contestation, l'issue de la procédure être directement déterminante pour un tel droit" (arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere, précité, série A n° 43, p. 21, par. 47).

2. Application de ces principes en l'espèce

33. Aux yeux de la Cour, une contestation "réelle et sérieuse" sur "l'existence même" du droit, revendiqué par le requérant, à l'octroi d'une autorisation a surgi entre lui et les autorités néerlandaises au moins après le recours de l'inspecteur régional contre la décision de la municipalité de Weststellingwerf. Cela ressort spécialement du fait que du 11 août 1976 au 30 juin 1979 le requérant a pu, sans enfreindre la loi, exploiter son installation en vertu de la licence accordée par la municipalité (paragraphe 13, second alinéa, ci-dessus). En outre, l'issue de la procédure litigieuse, laquelle pouvait conduire - et conduisit du reste - à l'annulation de la décision attaquée, était directement déterminante pour le droit en jeu.

La Couronne avait donc à statuer sur une contestation relative à un droit auquel prétendait M. Benthem.

B. Sur le caractère civil du droit contesté

1. Principes adoptés par la Cour dans sa jurisprudence

34. Selon la jurisprudence de la Cour, "la notion de 'droits et obligations de caractère civil' ne peut" s'interpréter par simple "référence au

droit interne de l'État défendeur" (arrêt König du 28 juin 1978, série A n° 27, pp. 29-30, par. 88-89).

De plus, l'article 6 (art. 6) ne vise pas uniquement "les contestations de droit privé au sens classique, c'est-à-dire entre des particuliers, ou entre un particulier et l'État dans la mesure où ce dernier a agi comme personne privée, soumise au droit privé", et non comme "détenteur de la puissance publique" (même arrêt, loc. cit., p. 30, par. 90). Dès lors, peu importent tant "la nature de la loi suivant laquelle la contestation doit être tranchée" que "celle de l'autorité compétente en la matière": il peut s'agir d'une "juridiction de droit commun", d'un "organe administratif, etc." (arrêt Ringeisen, précité, série A n° 13, p. 39, par. 94). "Seul compte le caractère du droit" en question (arrêt König précité, série A n° 27, p. 30, par. 90).

35. La Cour ne croit pas devoir donner en l'espèce une définition abstraite de la notion de "droits et obligations de caractère civil". Elle estime qu'il convient d'appliquer à la cause les principes énumérés ci-dessus.

2. Application de ces principes en l'espèce

36. La délivrance de l'autorisation à laquelle le requérant prétendait avoir droit figurait parmi les conditions de l'exercice d'une partie de l'activité professionnelle qu'il menait en qualité d'entrepreneur. Elle se trouvait intimement associée au droit d'utiliser ses biens en conformité avec les exigences de la loi. En outre, pareille licence revêt un caractère patrimonial, ce qui ressort notamment de sa transmissibilité aux tiers.

Selon le Gouvernement, M. Benthem a seulement été empêché d'exploiter une installation de distribution de GPL à un endroit de son choix; il aurait pu obtenir le permis pour un autre lieu. La Cour ne souscrit pas à cette thèse: pareil changement - du reste aléatoire car il eût fallu engager une nouvelle procédure dont rien ne garantissait par avance le succès - aurait risqué de se répercuter de manière défavorable sur la valeur du fonds de commerce et de la clientèle ainsi que sur les relations contractuelles de M. Benthem avec cette dernière et ses fournisseurs. Cela confirme l'existence de rapports directs entre l'octroi de la licence et l'ensemble de l'activité commerciale du requérant.

Par conséquent, il y allait d'un droit de "caractère civil" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), lequel s'appliquait donc à la procédure de recours à la Couronne.

II. SUR L'OBSERVATION DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6-1)

37. Pour apprécier la conformité de la procédure en litige avec l'article 6 par. 1 (art. 6-1), il y a lieu de prendre en compte deux organes: la section du contentieux du Conseil d'État et la Couronne.

A. La section du contentieux du Conseil d'État

38. Le requérant fait valoir que la section exprime un simple avis, dépourvu de force obligatoire; en outre, elle ne constituerait pas un tribunal indépendant et impartial. Sur les questions techniques, elle interroge les services du ministre compétent qui peut lui demander de réexaminer son projet de décret et, en dernier lieu, ne pas le suivre. De plus, la section n'est pas tenue de se prononcer dans un délai déterminé et le texte de son avis reste secret: ni l'appelant, ni le titulaire de la licence ni l'autorité ayant accordé celle-ci n'en reçoivent communication.

39. Selon le Gouvernement, il ne faut pas s'arrêter aux apparences pour déterminer si la procédure de recours à la Couronne répond aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Bien que non habilitée à trancher le litige, la section connaîtrait de l'ensemble des aspects de la cause et non des seuls points de droit; en fait, elle fonctionnerait comme un tribunal et il n'arriverait que très rarement au ministre compétent de ne pas reprendre telles quelles les propositions élaborées par elle.

40. La Cour ne souscrit pas à ce raisonnement. Sans doute doit-on fréquemment, pour statuer sur l'existence d'une atteinte aux droits protégés par la Convention, s'attacher à cerner la réalité par delà les apparences et les termes employés (voir notamment, à propos de l'article 5 par. 1 (art. 5-1), l'arrêt Van Droogenbroeck du 24 juin 1982, série A n° 50, p. 20, par. 38), mais la compétence de décider est inhérente à la notion même de "tribunal" au sens de la Convention (arrêt Sramek du 22 octobre 1984, série A n° 84, p. 17, par. 36). Or la section ne donne qu'un avis consultatif. Certes, il prévaut dans la grande majorité des cas, comme en l'espèce; il ne s'agit pourtant là que d'une pratique non contraignante dont la Couronne peut à tout moment s'écarter (voir notamment, mutatis mutandis, l'arrêt de Jong, Baljet et van den Brink du 22 mai 1984, série A n° 77, pp. 23-24, par. 48). La procédure devant la section du contentieux du Conseil d'État n'assure donc pas "la solution juridictionnelle du litige" voulue par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) (voir notamment l'arrêt Albert et Le Compte, précité, série A n° 58, p. 16, par. 29 in fine).

B. La Couronne

41. D'après le requérant, la procédure de recours à la Couronne revêt un caractère administratif et non judiciaire: l'examen ne porterait pas uniquement sur la légalité des décisions attaquées, mais aussi sur leur opportunité.

En l'espèce, l'appelant était l'inspecteur régional de la santé publique, subordonné au directeur général de l'environnement dont dépendait aussi le service qui s'occupait des recours à la Couronne. D'autre part, l'avis

technique sur lequel reposait le décret royal reflétait l'opinion provisoire du ministère et non d'experts indépendants et impartiaux.

42. Pour le Gouvernement, au contraire, la Couronne exerce une fonction essentiellement juridictionnelle. A de rares exceptions près, elle se conformerait à l'avis de la section du contentieux du Conseil d'État comme elle l'a du reste fait dans le présent litige. Quant à l'inspecteur régional, en matière d'introduction de recours il ne relèverait pas de l'autorité du ministre.

43. Sans doute la Couronne a-t-elle, contrairement à la section du contentieux, le pouvoir de trancher le litige, mais la Convention exige davantage: par "tribunal", elle désigne des "organes présentant (...) des traits fondamentaux communs", au premier rang desquels figurent l'indépendance et l'impartialité, ainsi que "les garanties d'une procédure judiciaire". La Cour renvoie sur ce point à sa jurisprudence constante, et notamment à son arrêt De Wilde, Ooms et Versyp du 18 juin 1971 (série A n° 12, p. 41, par. 78).

Or le décret royal par lequel a statué la Couronne, chef de l'exécutif, s'analysait formellement en un acte administratif et il émanait d'un ministre qui en était responsable devant le Parlement. En outre, ledit ministre était le supérieur hiérarchique de l'inspecteur régional de la santé, qui avait introduit le recours, et du directeur général du ministère, qui avait soumis à la section le rapport technique.

Enfin, le décret royal échappait au contrôle, exigé par l'article 6 par. 1 (art. 6-1), d'un organe judiciaire.

C. Conclusion

44. Il y a donc eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)

45. L'article 50 (art. 50) de la Convention se lit ainsi:

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

M. Benthem voit dans l'annulation de l'autorisation que lui avait octroyée la municipalité de Weststellingwerf la cause directe de sa faillite et de son divorce. A ces deux titres, il réclame respectivement 2.500.000 florins pour préjudice matériel et 1.500.000 pour dommage moral.

Il ne présente pas d'autre demande, notamment du chef de ses frais de procédure. Or "dans le domaine de l'article 50 (art. 50), la Cour n'examine

normalement que les réclamations dont on la saisit; l'ordre public ne se trouvant pas en jeu, elle ne recherche pas d'office si le requérant a subi d'autres dommages" (arrêt Sunday Times du 6 novembre 1980, série A n° 38, p. 9, par. 14).

46. Avec le Gouvernement, la Cour relève que l'installation dont il s'agit a fonctionné jusqu'au début de 1984 (paragraphe 18 in fine ci-dessus). Rien ne prouve que la faillite et le divorce de M. Benthem résultent du décret royal incriminé. Dans ces conditions, le constat d'une violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) constitue par lui-même, en l'espèce, une satisfaction équitable suffisante.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, par onze voix contre six, que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'appliquait en l'espèce;
2. Dit, par onze voix contre six, que cette disposition a été violée;
3. Dit, à l'unanimité, que la décision qui précède constitue par elle-même une satisfaction équitable suffisante aux fins de l'article 50 (art. 50).

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le 23 octobre 1985.

Rolv RYSSDAL
Président

Marc-André EISSEN
Greffier

Au présent arrêt se trouvent joints le texte d'une déclaration de M. Dubbink et, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 52 par. 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente commune de Mme Bindschedler-Robert, M. Gölcüklü, M. Matscher, M. Pinheiro Farinha, Sir Vincent Evans et M. Dubbink.

R. R.
M.-A. E.

ARRÊT BENTHEM c. PAYS-BAS
DECLARATION DE M. LE JUGE DUBBINK

DECLARATION DE M. LE JUGE DUBBINK

(Traduction)

Je me suis rallié à l'opinion dissidente, reproduite ci-dessous, de Mme Bindschedler-Robert, M. Gölcüklü, M. Matscher, M. Pinheiro Farinha et Sir Vincent Evans. Je souhaite cependant ajouter un mot pour expliquer mes votes.

J'ai voté contre le point n° 1 du dispositif de l'arrêt parce que, selon moi, aucun "droit de caractère civil" de M. Benthem ne se trouvait en cause. En conséquence, j'ai dû aussi me prononcer contre le point 2. J'aurais cependant voté en sa faveur si j'avais eu la conviction qu'il s'agissait d'un "droit de caractère civil".

OPINION DISSIDENTE COMMUNE À Mme BINDSCHEDLER-ROBERT, M.
GÖLCÜKLÜ, M. MATSCHER, M. PINHEIRO FARINHA, SIR VINCENT EVANS
ET M. DUBBINK, JUGES

OPINION DISSIDENTE COMMUNE À Mme
BINDSCHEDLER-ROBERT, M. GÖLCÜKLÜ, M.
MATSCHER, M. PINHEIRO FARINHA, SIR VINCENT
EVANS ET M. DUBBINK, JUGES

En ce qui concerne la délimitation du champ d'application de la Convention, nous suivons l'approche de la majorité de la Cour qui consiste essentiellement à dire que pour que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'applique, des "droits et obligations de caractère civil" (expression qui, d'après la jurisprudence de la Cour, se réfère à des droits et obligations de caractère privé) doivent constituer l'objet - ou l'un des objets - de la contestation et l'issue de la procédure être directement déterminante pour un tel droit; en ce sens il ne se contente pas d'un lien ténu ni de répercussions lointaines.

Or, dans la présente affaire tel n'était pas le cas: la contestation en question n'avait nullement pour objet un droit ou une obligation de caractère civil; le seul objet de la procédure en question était de vérifier si les intérêts de la collectivité, dont la protection est une tâche typique du droit administratif, permettaient ou non l'octroi à M. Benthem d'une licence pour l'exploitation d'une installation de gaz de pétrole liquéfié; l'issue de cette procédure n'était qu'indirectement déterminante pour les droits de caractère civil de l'intéressé; elle n'avait sur ces droits qu'une répercussion lointaine. Dès lors, l'article 6 par. 1 (art. 6-1) n'est pas applicable en l'espèce.

Vu ce qui précède, il nous paraît superflu de répondre à certains autres arguments (par exemple le prétendu caractère patrimonial du droit en question ou la situation de M. Benthem en tant qu'entrepreneur), sur lesquels la majorité s'est également fondée pour conclure à l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.