



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE OERLEMANS c. PAYS-BAS

(Requête n°12565/86)

ARRÊT

STRASBOURG

27 novembre 1991

En l'affaire Oerlemans c. Pays-Bas*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 432 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention")** et aux clauses pertinentes de son règlement***, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. RYSSDAL, *président*,
Thór VILHJÁLMSOON,
L.-E. PETTITI,
R. MACDONALD,
A. SPIELMANN,
J. DE MEYER,
S.K. MARTENS,
I. FOIGHÉL,
J.M. MORENILLA,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,
Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 22 mai et 23 octobre 1991,

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 7 juillet 1990, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 12565/86) dirigée contre les Pays-Bas et dont un de leurs ressortissants, M. Johannes Oerlemans, avait saisi la Commission le 5 septembre 1986 en vertu de l'article 25 (art. 25).

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

* L'affaire porte le n° 42/1990/233/299. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

** Tel que l'a modifié l'article 11 du Protocole n° 8 (P8-11), entré en vigueur le 1er janvier 1990.

*** Les amendements au règlement entrés en vigueur le 1er avril 1989 s'appliquent en l'espèce.

manquement de l'État défendeur aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, le requérant a manifesté le désir de participer à l'instance et a désigné son conseil (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. S.K. Martens, juge élu de nationalité néerlandaise (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 27 août 1990, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. J. Cremona, Thór Vilhjálmsson, L.-E. Pettiti, R. Macdonald, A. Spielmann, J. De Meyer et J.M. Morenilla, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43). Par la suite, M. I. Foighel, suppléant, a remplacé M. Cremona, empêché (articles 22 par. 1 et 24 par. 1 du règlement).

4. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement néerlandais ("le Gouvernement"), le délégué de la Commission et l'avocat du requérant au sujet de la nécessité d'une procédure écrite (article 37 par. 1). Conformément à l'ordonnance ainsi rendue, le greffier a reçu le mémoire du requérant le 17 décembre 1990 et celui du Gouvernement le 21. Par une lettre du 18 janvier 1991, le secrétaire de la Commission l'a informé que le délégué s'exprimerait à l'audience.

5. Le 11 avril 1991, le président a fixé la date de celle-ci au 22 mai 1991 après avoir recueilli l'opinion des comparants par les soins du greffier (article 38 du règlement).

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

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

M. K. DE VEY MESTDAGH,

Me J.L. DE WIJKERSLOOTH DE WEERDESTEIJN,

M. Th. G.M. SIMONS,

agent,

conseil,

conseiller;

- pour la Commission

M. F. MARTINEZ,

délégué;

- pour le requérant

Me C.E.A.M. VAN DE MORTEL, avocat,

conseil.

La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions, MM. de Vey Mestdagh et de Wijkerslooth de Weerdesteijn pour le Gouvernement, M. Martinez pour la Commission et Me van de Mortel pour le requérant. Gouvernement et requérant ont déposé divers documents à l'audience.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. M. Johannes Oerlemans habite à Hogerheide, commune de Woensdrecht (Pays-Bas).

Depuis 1968, il pratique l'élevage sur une ferme de quelque 110 hectares (ha) que son père a exploitée avant lui. Dans le domaine figure une parcelle d'environ 64 ha 5, enregistrée au cadastre de la commune de Woensdrecht sous la section G, n° 1836. M. Oerlemans en partage la propriété avec la Stichting Het Brabants Landschap, fondation créée dans un but de protection de la nature. Située jadis au-delà d'une digue qui courait le long de l'extrémité est de l'Escaut oriental, un bras de la Mer du Nord, elle lui appartient pour un sixième.

8. Le côté est de l'Escaut oriental a été séparé de la mer par une série de digues destinées à renforcer les défenses contre celle-ci plutôt qu'à conquérir des terres.

Auparavant, la zone comprenant ledit fonds consistait en un complexe d'eaux libres et en des laisses de boue et de schorre entrecoupées de criques et recouvertes soit par chaque marée haute, soit par les marées de vives eaux (slikken en schorren), ainsi qu'en de petites dunes adossées à des falaises. Les eaux libres étaient un mélange d'eau salée et d'eau douce. Dans ces conditions, la parcelle ne se prêtait qu'à un usage limité.

La digue enfermant les terres dans lesquelles elle se trouvait incluse - dénommée "Markiezaatskade" d'après le secteur local du delta connu sous le nom de "Markiezaatsmeer" - fut terminée en août 1983. Par la suite, la disparition des marées et la prédominance d'eau douce entraîna un assèchement progressif du sol, d'où des modifications dans la faune et la flore du site, notamment une prolifération de chardons.

A l'heure actuelle, le Markiezaatsmeer, qui se compose de quelque 700 ha de terres et 800 ha d'eau, constitue pour partie un "site naturel protégé", au sens de l'article 7 de la loi de 1967 sur la protection de la nature (Natuurbeschermingswet, "la loi de 1967"), et pour le surplus une "réserve naturelle nationale", au sens de l'article 21 de la même loi (paragraphe 15-19 ci-dessous). La Stichting Het Brabants Landschap agit en tant qu'administrateur pour la zone.

A. L'arrêté de classement

9. Par un arrêté du 20 septembre 1982, donc antérieur à l'achèvement de la Markiezaatskade, le ministre de la Culture, des Loisirs et des Travaux publics classa comme "site naturel protégé", en vertu de l'article 7 de la loi de 1967, l'aire englobant la parcelle en cause.

Les points 2 et 3 d'une note explicative y annexée décrivaient en détail l'importance spéciale, pour la science et l'environnement, du secteur tel qu'il se présentait alors. Le point 4 annonçait l'évolution à laquelle il fallait s'attendre après la fin des travaux: cessation graduelle de l'influence des marées, transformation en un milieu d'eau douce, assèchement des terres et changements appréciables dans le biotope existant.

Le point 6 précisait que "l'exploitation traditionnelle des terres [pourrait] se poursuivre normalement", mais qu'"un certain nombre d'activités exigeraient une autorisation", tels "l'emploi de méthodes destinées ou de nature à modifier ou intensifier l'usage actuel du sol", "les opérations d'excavation et de déblai, d'abaissement du sol, (...) de remblai, de nivellement, de défrichement et de labour" et "le recours à des herbicides ou à des produits propres à favoriser ou contrarier la croissance".

B. Recours du requérant à la Couronne

10. Le 30 octobre 1982, le requérant attaqua l'arrêté devant la Couronne en vertu de l'article 19 de la loi de 1967 (paragraphe 18 ci-dessous).

Il soulignait que certaines des terres classées servaient de pâturage à son bétail et alléguait que l'arrêté les convertirait en espaces incultes. D'après lui, la préservation de la nature n'y gagnerait rien et il subirait un préjudice économique considérable. En outre, la protection de la zone en tant que site naturel se trouvait déjà assez assurée par le plan de développement régional du Brabant occidental et le plan de la commune de Woendsrecht relatif à l'utilisation des sols, tous deux respectant les droits des fermiers. Il concluait que l'arrêté se fondait sur des motifs à la fois insuffisants et superflus, de sorte qu'il y avait lieu de l'annuler.

11. La section du contentieux administratif du Conseil d'État (Afdeling Geschillen van Bestuur van de Raad van State, paragraphes 36 et 37 ci-dessous) examina le recours le 8 novembre 1985.

Conformément à l'avis consultatif rendu par elle, il fut rejeté par le décret royal n° 38 du 14 mars 1986 (Administratiefrechtelijke Beslissingen (Décisions administratives) 1986, p. 484).

La Couronne releva tout d'abord que la zone répondait aux conditions de l'article 1, alinéa b), de la loi de 1967. Elle étudia ensuite, et repoussa, l'argument selon lequel il n'en allait pas de même de l'article 7 en ce que la protection du secteur était déjà garantie d'une autre manière. Quant à la crainte de voir indûment restreindre l'utilisation de la parcelle G n° 1836 comme pacage, la Couronne estima établi par les débats que la façon dont le requérant exploitait les terres en question ne portait pas atteinte aux caractéristiques essentielles du site, si bien qu'il pouvait continuer son activité sans avoir besoin d'autorisation. Elle jugea dénuée de fondement l'allégation d'après laquelle le domaine se transformerait en aire inculte, car il se prêtait à un emploi évitant ce risque. Enfin, elle considéra que l'intérêt

d'un classement comme "site naturel protégé", en vertu de la loi sur la protection de la nature, prévalait sur les intérêts du requérant.

C. Les recours ultérieurs de M. Oerlemans contre des mesures prises au titre de la loi sur la protection de la nature

12. En 1987, l'intéressé fit niveler quelque 15 ha de sa parcelle et combler plusieurs criques. Lorsque cela se sut, un arrêté du ministre de l'Agriculture et de la Pêche ordonna, le 2 juillet 1987, la cessation des travaux en vertu de l'article 29 de la loi de 1967. M. Oerlemans saisit alors la section juridictionnelle du Conseil d'État (Afdeling Rechtspraak, paragraphe 27 ci-dessous) et sollicita du président un sursis. A la suite du rejet de cette demande le 18 août 1987, un arrêté ministériel du 23 février 1988 indiqua les mesures de remise en état à prendre par le requérant. Il précisait que si ce dernier ne les exécutait pas avant le 1er septembre 1988, on y procéderait à ses frais. L'intéressé s'adressa derechef à la section juridictionnelle, affirmant que les travaux litigieux avaient pour but d'éliminer les chardons proliférant sur sa parcelle, ainsi que le lui avaient prescrit les autorités municipales de Woensdrecht. Ladite section joignit les recours et les repoussa le 26 novembre 1990.

13. Le 8 mars 1988, le ministre de l'Agriculture et de la Pêche refusa au requérant l'autorisation d'user de moyens mécaniques pour détruire les chardons sur une partie des terres.

M. Oerlemans s'en plaignit à la Couronne. En application de l'article 1 par. 1 de la loi temporaire sur les recours à la Couronne (Tijdelijke wet Kroongeschillen), le recours fut renvoyé pour décision à la section du contentieux administratif du Conseil d'État, laquelle le rejeta le 15 septembre 1989.

14. Le 22 janvier 1988, l'intéressé réclama une indemnité de 200 000 florins en vertu de l'article 18 de la loi de 1967. Il se prétendait lésé par le mode de gestion du site naturel. Les chardons étaient devenus si abondants que toute autre croissance avait cessé et que les terres ne pouvaient plus servir de pâturage. A l'appui de sa demande, il alléguait qu'à partir de 1984, il avait eu l'intention de consacrer sa parcelle à de l'élevage intensif, portant le nombre de têtes de bétail à deux cents.

Le ministre le débouta le 16 mai 1989. Il souligna, entre autres, que le requérant n'avait pu raisonnablement s'attendre à voir la fermeture de la Markiezaatskade lui permettre une exploitation plus poussée du fonds: il devait avoir su bien à l'avance que la zone serait classée comme site naturel protégé.

Le 10 juillet 1989, M. Oerlemans attaqua cette décision auprès de la Couronne. A la date de l'audience de la Cour, le recours demeurait pendant devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

II. DROIT ET PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La loi du 15 novembre 1967 sur la protection de la nature

15. L'article 1, alinéa b), de la loi de 1967 définit un site naturel comme un espace composé de terres et d'eaux revêtant un intérêt général en raison de la beauté de leur paysage ou de leur valeur scientifique.

Aux termes de l'article 7, le ministre de la Culture, des Loisirs et des Travaux publics peut, en accord avec le ministre chargé de l'aménagement du territoire (*ruimtelijke ordening*), classer comme site naturel protégé (*beschermde natuurmonument*) un site naturel non protégé d'une autre manière. Le classement s'opère par une décision motivée qui précise les parcelles cadastrales visées.

16. L'article 12 par. 1 interdit d'accomplir, sans l'autorisation du ministre ou au mépris des conditions de celle-ci, des actes dommageables à la beauté ou à l'intérêt scientifique d'un site naturel protégé, ou propres à le défigurer. D'après le paragraphe 2, il faut entendre par là ceux qui portent atteinte aux caractéristiques essentielles du site, telles que les décrit l'arrêté de classement.

17. L'article 18 ménage la possibilité d'obtenir une indemnité pour le préjudice causé par un arrêté de classement, un refus d'autorisation ou les conditions dont s'accompagne une autorisation.

18. Selon l'article 19, les intéressés ne peuvent attaquer devant la Couronne que les arrêtés de classement (article 7), le retrait d'un tel arrêté (article 11), les décisions en matière d'autorisation (article 13) et les décisions en matière d'indemnisation (article 18).

19. L'article 21 habilite le ministre de la Culture, des Loisirs et des Travaux publics à désigner comme "réserve naturelle nationale" (*staatsnatuurmonument*) un site naturel appartenant à l'État.

20. Les articles 26 à 29 prévoient diverses sanctions pénales ou mesures de contrainte pour les actes contraires aux dispositions de la loi.

B. Principes généraux et pratique relatifs aux recours contre l'administration en droit néerlandais - répercussions de l'arrêt Benthem

1. La compétence des cours et tribunaux civils en matière d'actions contre l'administration

21. En droit néerlandais, les cours et tribunaux civils connaissent traditionnellement des actions contre l'administration pour autant que n'existe aucun autre recours.

Ils tirent cette compétence de la Constitution et de la loi de 1827 sur l'organisation judiciaire (Wet op de rechterlijke organisatie, la "RO").

D'après l'article 112 par. 1 de la Constitution, il incombe au pouvoir judiciaire de trancher des "contestations sur des droits civils et des obligations". Le "pouvoir judiciaire" chargé d'administrer la justice en matière civile se compose de la Cour de cassation, des cours d'appel et des tribunaux d'arrondissement et de canton.

L'article 2 de la RO dispose:

"Le pouvoir judiciaire connaît seul des litiges concernant la propriété ou les droits en dérivant, des obligations ou des droits civils (...)"

22. Les principales décisions relatives à l'interprétation de l'article 2 sont les arrêts de la Cour de cassation des 31 décembre 1915 et 18 août 1944.

Dans l'un (Nederlandse Jurisprudentie (NJ) 1916, p. 407), on pouvait lire:

"aux termes de l'article 2 de la RO, la compétence exclusive du pouvoir judiciaire dépend de l'objet du litige, c'est-à-dire du droit dont le demandeur réclame la protection, et non de la nature du droit sur lequel se fonde l'argumentation du défendeur."

L'autre (NJ 1944/45, n° 598) concernait l'action engagée par une commune contre une province qui n'avait pas voulu lui fournir de l'électricité. La première alléguait, en ordre principal, qu'elle avait droit à être approvisionnée en vertu d'une obligation quasi-contractuelle incombant à la seconde et, en ordre subsidiaire, que le refus incriminé constituait une faute, car il allait à l'encontre d'une obligation de droit public. Elle sollicitait à la fois un jugement le déclarant illégal et une injonction de livrer.

Quant au premier moyen, la Cour de cassation, réitérant sa décision de 1915, jugea notamment que

"pour savoir s'il existe une obligation au sens de l'article 2 de la RO], peu importe qu'elle relève du droit public ou du droit privé (...)"

Quant au second, elle constata que les prétentions formulées s'appuyaient sur l'article 1401 du code civil et ajouta:

"la protection assurée par cet article ne se limite pas au droit à réparation qu'il prévoit explicitement; elle s'étend aussi aux mesures préventives en cas de risque immédiat qu'une injustice soit commise."

Relativement à ce moyen, elle conclut que le "litige" avait pour "objet" une obligation découlant de l'article 1401 du code civil; dès lors, l'affaire concernait un droit civil au sens de l'article 2 de la RO et il n'y avait pas lieu de rechercher, du point de vue de la compétence des tribunaux civils, si l'obligation de fournir l'électricité ressortissait ou non au droit public.

23. On déduit de cette jurisprudence que si un particulier fonde ses griefs contre l'administration sur l'allégation d'une faute commise par elle envers

lui, les juridictions civiles ont en principe compétence pour connaître de l'affaire.

24. Il échet enfin de noter que ladite compétence implique celle du président du tribunal d'arrondissement statuant en référé (kort geding - sur le rôle de cette procédure aux Pays-Bas, voir l'arrêt Keus du 25 octobre 1990, série A n° 185, p. 64, par. 17).

a) Contrôle judiciaire des juridictions civiles sur les actes administratifs

25. Aux termes de l'article 120 de la Constitution, tel que l'interprète la jurisprudence constante de la Cour de cassation, le pouvoir judiciaire n'a pas à contrôler la constitutionnalité des lois. En revanche, il peut apprécier la légalité de tous les actes administratifs, y compris ceux qui revêtent un caractère général tels les décrets, arrêtés, plans ou directives.

Un acte administratif est illégal (onrechtmatig), au sens de l'article 1401 du code civil, quand il viole un droit du demandeur, se heurte à une norme de droit international ou interne destinée à protéger ses intérêts ou transgresse les principes généraux d'une saine administration: prohibition du détournement de pouvoir, proportionnalité, obligation de motiver les décisions et de prendre en compte, avant d'en adopter une, toutes les considérations pertinentes.

b) Recours au titre de l'article 1401 du code civil

26. L'article 1401 du code civil reconnaît à la victime d'une faute un droit à réparation, mais les droits qu'il lui garantit ne s'arrêtent pas là. Elle peut demander un jugement déclaratoire ou une injonction interdisant ou ordonnant au défendeur de faire quelque chose (voir aussi le paragraphe 21 ci-dessus). Partant, si un acte administratif vous paraît constituer une faute, vous pouvez inviter le tribunal ou son président, au besoin par la voie du référé, à empêcher l'administration, par exemple, de l'exécuter ou faire exécuter (Cour de cassation, arrêt du 1er juillet 1983, NJ 1984, n° 360). En ce sens les tribunaux, bien que non compétents pour annuler les actes administratifs, peuvent, comme la Cour de cassation l'a expliqué dans son arrêt du 1er juillet 1983, en rendre certains "inopérants".

Alors que les actions en responsabilité de la puissance publique se prescrivent par cinq ans aux termes d'une loi spéciale du 31 octobre 1924, les autres formes de recours offertes contre l'administration par l'article 1401 du code civil doivent être exercées dans le délai de droit commun de trente ans, prévu à l'article 2004.

2. Autres voies de droit ouvertes contre l'administration: la saisine d'un tribunal administratif et le recours hiérarchique

27. Le droit néerlandais ouvre deux autres voies de droit contre l'administration.

a) La saisine d'un tribunal administratif

28. En premier lieu, la saisine d'un tribunal administratif compétent pour trancher. Elle est en principe possible dans des domaines tels le droit fiscal, le droit de la sécurité sociale et le droit de la fonction publique, l'examen des affaires relevant tantôt de tribunaux administratifs spéciaux, tantôt de sections spéciales des juridictions civiles.

Depuis le 1er juillet 1976, date d'entrée en vigueur de la loi sur la justice administrative en matière de décisions de la puissance publique (*Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen*, la "loi AROB"), il existe en outre une juridiction administrative plus générale: la section juridictionnelle (*Afdeling Rechtspraak*) du Conseil d'État, compétente uniquement pour les décisions administratives. Désormais, on peut contester devant elle ceux des arrêtés pris en vertu de la loi sur la protection de la nature qui, d'après l'article 19, ne se prêtent pas à un recours à la Couronne (paragraphe 12, 18 et 20 ci-dessus).

b) Le recours hiérarchique

29. Le droit néerlandais antérieur à la promulgation de la loi temporaire sur les recours à la Couronne (paragraphe 40 ci-dessous) ouvrait une seconde voie de droit spéciale contre l'administration: le recours hiérarchique. Il habilitait un particulier lésé par une décision administrative à l'attaquer devant une autorité administrative supérieure qui, si elle accueillait les griefs, avait compétence pour prendre elle-même la décision adéquate. Le recours à la Couronne introduit contre l'arrêté ministériel de classement, en vertu de l'article 19 de la loi sur la protection de la nature (paragraphe 18 ci-dessus), en fournit une illustration. Autre exemple, que l'on rencontre dans les arrêts de la Cour de cassation des 22 février 1957 (NJ 1957, n° 310) et 26 mars 1976 (NJ 1976, n° 375): un recours au conseil municipal contre une décision de l'exécutif municipal (paragraphe 30 in fine ci-dessous).

3. La doctrine de la compétence des juridictions civiles là où existe une possibilité de recours hiérarchique

30. Dans un arrêt du 9 mars 1938 (NJ 1938, n° 1000), la Cour de cassation rechercha si la juridiction inférieure avait eu raison de refuser d'examiner la légalité d'un plan municipal de développement. Elle rappela que l'on pouvait saisir la Couronne une fois un tel plan approuvé par le conseil municipal puis par le conseil provincial. Elle ajouta qu'en pareil cas la section du contentieux administratif du Conseil d'État émettait un avis consultatif et qu'un "examen contradictoire" du litige se trouvait donc "assuré".

Et de conclure:

"en instituant la procédure administrative décrite ci-dessus, la loi entoure le contenu du plan municipal de développement de garanties telles pour tous les intéressés qu'un plan officiellement adopté dans le respect de la loi doit être réputé définitif pour chacun (...); dès lors, il faut exclure toute action en nullité devant le juge civil fondée sur l'illégalité alléguée du contenu du plan."

Par son arrêt précité du 22 février 1957 (NJ 1957, n° 310), elle se prononça dans le sens opposé au sujet du recours hiérarchique en cause:

"(...) la possibilité légale de se pourvoir devant le conseil municipal n'offre pas assez de garanties pour qu'il faille la considérer comme une voie de recours spéciale excluant la saisine des juridictions civiles (...)"

Dans un arrêt du 26 mars 1976 (NJ 1976, n° 375), elle jugea de même:

"si le demandeur d'un permis de construire estime avoir essuyé un refus contraire à l'article 48 de la loi sur le logement, il peut, d'après l'article 1401 du code civil, réclamer la réparation du préjudice subi. Le juge doit alors contrôler la légalité du refus car la procédure permettant d'attaquer pareille décision n'offre pas assez de garanties pour qu'il faille la considérer comme une voie de recours spéciale excluant un examen sur le terrain de l'article 1401 du code civil."

31. Les arrêts précités font partie d'une jurisprudence abondante selon laquelle, si un recours hiérarchique fournit des garanties suffisantes d'équité de la procédure, les cours et tribunaux civils, tout en demeurant en principe compétents, doivent s'abstenir de contrôler la légalité de la décision administrative susceptible d'un tel recours; il en va autrement dans le cas contraire.

4. Conséquences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention sur la doctrine de la compétence des juridictions civiles là où existe une possibilité de recours hiérarchique

32. En 1979, dans un article fort remarqué (Non sine causa, Opstellen aangeboden aan Prof. Mr G.J. Scholten, pp. 459 et suiv.), G.J. Wiarda exprima l'opinion que la Couronne ne remplissait pas les conditions de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. Soulignant que ce dernier pouvait trouver à s'appliquer à beaucoup de recours à la Couronne, il préconisait la révision de la procédure en question. L'arrêt Benthem du 23 octobre 1985 (série A n° 97) confirma la justesse de son analyse.

33. Auparavant, plusieurs auteurs - dont un membre de la Cour de cassation - avaient déjà déclaré que si la proposition ci-dessus était exacte, il en résulterait une double conséquence: le recours à la Couronne ne pourrait plus passer pour un recours administratif "offrant des garanties suffisantes" d'équité de la procédure; partant, et en vertu de la doctrine exposée aux paragraphes 30 et 31 ci-dessus, les juridictions civiles seraient libres de contrôler la légalité de toute décision administrative relevant de l'article 6 (art. 6) de la Convention et susceptible de recours à la Couronne (voir notamment B.W.N. de Waard, Tijdschrift voor Openbaar Bestuur, 1980, pp. 551 et s.; A.R. Bloembergen, Bouwrecht, 1981, p. 284; E.M.H. Hirsch

Ballin, Preadvies voor de Nederlandse Juristenvereniging, HNJV 1983, I.2., p. 48; J.A.E. van der Does & J.L. de Wijkerslooth, Onrechtmatige Overheidsdaad, 1985, p. 33).

Après l'arrêt Benthem, les nombreux commentateurs qui en étudièrent les répercussions sur le système néerlandais de recours contre l'administration se rallièrent en général à cette thèse (voir notamment J.M. Polak, Nederlands Juristenblad 1985, p. 1197; P.J.J. van Buren, ibidem, p. 1301; B.F. de Jong, Nederlands Juristenblad 1986, p. 813; "Kroonberoep en Art. 6 ECRM", 1986, pp. 29, 63, 70 et 71; E.M.H. Hirsch Ballin, dans sa note sur l'arrêt Benthem, Administratiefrechtelijke Beslissingen 1986, n° 1; De Haan et Drupsteen, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, II, p. 289). Le seul point controversé consistait à savoir s'il faudrait ou non saisir la Couronne avant de porter le litige devant un tribunal civil.

Par une décision de référé du 17 février 1986, la cour d'appel d'Arnhem adhéra elle aussi à la doctrine ainsi élaborée quant à la compétence des juridictions civiles (Kort Geding 1986, n° 138).

34. La Cour de cassation trancha pour la première fois la question par un arrêt du 12 décembre 1986 (NJ 1987, n° 381). Il s'agissait d'une décision de fermeture d'établissement, prise par les autorités municipales en vertu de la loi de 1952 sur les nuisances (Hinderwet). D'après celle-ci, le requérant aurait pu introduire un recours hiérarchique devant la Couronne et, dans ce contexte, solliciter des mesures provisoires auprès du président de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, mais il choisit d'engager une instance en référé (kort geding) devant le président d'un tribunal civil. Tant ce magistrat que la cour d'appel estimèrent qu'il aurait dû s'adresser à la Couronne et déclarèrent l'action irrecevable. La Cour de cassation rejeta le pourvoi sur les conclusions conformes du parquet général.

Elle rappela d'abord que

"si, aux termes de l'article 2 de la RO, les tribunaux civils ont compétence pour connaître d'une action fondée sur l'article 1401 du code civil, ils peuvent néanmoins refuser de l'examiner au motif, en bref, qu'il existe une autre voie de recours assortie de garanties suffisantes".

Elle constata ensuite qu'il y en avait bien une: le requérant aurait pu se tourner vers le président de la section du contentieux administratif du Conseil d'État; dès lors, le président du tribunal civil n'était pas le juge approprié en la matière.

Les réquisitions de M. Bloembergen, conseiller à la Cour de cassation faisant fonction de procureur général, montrent que cette décision cadrerait avec la doctrine résumée aux paragraphes 30 et 31 ci-dessus. Il y discutait cependant aussi du point de savoir si l'on pouvait maintenir ladite doctrine après l'arrêt Benthem que, selon lui, on devait prendre en compte. Il répondait ainsi: "même après l'arrêt Benthem, il faudra en principe commencer par s'adresser à la Couronne; on pourra ensuite saisir les tribunaux civils " (NJ 1987, n° 1375, par. 5.3).

La Cour de cassation estima l'arrêt Benthem dénué de pertinence, car il s'agissait d'une instance en référé non destinée à voir trancher une contestation sur des droits de caractère civil du demandeur. Elle ajouta:

"Certes, on ne pourrait guère admettre l'exclusion précitée du président en tant que juge de référé s'il était loisible, dans les affaires relatives à des droits de caractère civil au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, de demander directement aux juridictions civiles de statuer sur le fond. Le système actuel doit cependant s'interpréter, pour éviter des complications d'ordre procédural, comme autorisant à saisir les tribunaux civils après seulement qu'il a été statué sur le recours à la Couronne."

Dans son commentaire, le professeur Scheltema souligna que l'on pouvait s'attendre à un tel arrêt eu égard à la jurisprudence de la Cour de cassation:

"on ne doit plus considérer que le recours à la Couronne offre des garanties suffisantes; dès lors, les tribunaux civils auront un rôle à jouer aussi longtemps que la loi temporaire sur les recours à la Couronne n'aura pas érigé en tribunal, dans la plupart des cas, la section du contentieux administratif."

35. La Cour de cassation consacra cette interprétation par un arrêt du 6 février 1987 (NJ 1988, n° 926). La demanderesse au pourvoi - la compagnie Aral - avait sollicité, en vertu de la loi de 1952 sur les nuisances, une nouvelle autorisation afin d'agrandir et aménager une station-service. Pensant l'obtenir, elle avait reconstruit en 1976 ses installations dans la station, au su et avec l'aval du chef de la section municipale "Loi sur les nuisances". En 1979, toutefois, le conseil municipal lui opposa un refus et ordonna en même temps la fermeture de toutes les installations de la société. Sur recours, la Couronne annula ces décisions et délivra l'autorisation. Là-dessus, Aral introduisit une action civile en réparation. La cour d'appel jugea que la défenderesse avait commis une faute et la condamna au paiement de dommages-intérêts. La Cour de cassation rejeta le pourvoi de la commune.

Celle-ci reprochait à la cour d'appel de s'être déclarée liée par la décision de la Couronne. La Cour de cassation rappela la doctrine résumée plus haut (paragraphes 30 et 31). Elle estima que le recours à la Couronne devait, au regard du droit néerlandais, être considéré comme une procédure administrative offrant des garanties suffisantes. La décision de la Couronne liait donc, en principe, les juridictions civiles. La haute juridiction ajouta toutefois:

"En raison de l'arrêt Benthem de la Cour européenne des Droits de l'Homme, du 23 octobre 1985, NJ 1986, 102, la règle souffre une exception et cesse de s'appliquer si 'le détenteur de l'autorisation ou celui qui exploite l'installation' plaide que la Couronne ne constitue pas un tribunal remplissant les conditions de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention européenne des Droits de l'Homme; en pareil cas, il incombe au juge civil de statuer aussi en pleine indépendance sur la question déjà tranchée par la Couronne. Il n'apparaît pourtant pas qu'Aral ait invoqué la clause

précitée de la Convention et la commune ne peut quant à elle s'en prévaloir." Elle confirma par la suite cette solution par un arrêt du 28 avril 1989 (NJ 1990, n° 213).

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

1. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 juin 1987

36. 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.

37. La Couronne tranche les litiges administratifs dont elle connaît sur recours. 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 la 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.

38. 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 paras. 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 éventuelles et la prier de réexaminer l'affaire (article 57).

39. 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)). Jusque-là elle peut s'en écarter, 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. Sous réserve de la compétence des juridictions civiles (paragraphe 32-35 ci-dessus), 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).

2. La loi temporaire sur les recours à la Couronne

40. Adoptée le 18 juin 1987 pour donner effet à l'arrêt Benthem, la loi temporaire sur les recours à la Couronne est entrée en vigueur le 1er janvier 1988 et expirera cinq ans plus tard (article 11). Pour la suite, on pense instituer au sein du Conseil d'État une section administrative, compétente pour tous les recours administratifs, et créer des chambres administratives au sein des tribunaux régionaux.

Aux termes de l'article 1 par. 1, la section du contentieux administratif du Conseil d'État tranche tous les litiges qui relevaient de la compétence de la Couronne. Le paragraphe 2 précise néanmoins, notamment, que cet amendement ne s'applique pas aux "décisions de caractère général".

Ladite section a jugé par trois fois qu'un arrêté de classement adopté en vertu de l'article 7 de la loi sur la protection de la nature ne revêt pas un tel "caractère général"; en conséquence, c'est elle désormais qui connaît d'un recours contre pareil arrêté (décision non publiée du 31 mai 1988 en l'affaire "Limitische Heide"; décision du 26 octobre 1988 en l'affaire "Tafelberg- en Blaricummerheide (Administratiefrechtelijke Beslissingen 1989, n° 41; Milieu en Recht 1989, p. 274); décision non publiée du 2 novembre 1988 en l'affaire "Busummer- en Westerheide"). Dans un cas elle a annulé l'arrêté ministériel (décision du 26 octobre 1988), dans les deux autres elle a rejeté le recours.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

41. M. Oerlemans a saisi la Commission le 24 novembre 1986 (requête n° 12565/86). Il alléguait des violations des articles 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention et 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

42. Le 10 juillet 1989, la Commission a retenu le grief tiré de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) et a déclaré la requête irrecevable pour le surplus.

Dans son rapport du 3 avril 1990 (article 31 de la Convention) (art. 31), elle conclut par quinze voix contre deux à la méconnaissance de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt*.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

43. A l'audience du 22 mai 1991, le Gouvernement a plaidé que "l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention n'a pas été enfreint en l'espèce".

EN DROIT

44. Le requérant affirme que le droit néerlandais ne lui offrait aucune possibilité d'attaquer en justice l'arrêté de classement concernant sa propriété. Il invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, aux termes duquel:

"1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement [et] publiquement (...) par un tribunal indépendant et impartial (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)"

La Commission souscrit à cette thèse.

A. Applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

1. Existence d'une contestation sur un "droit"

45. Le Gouvernement, lui, soutient que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) ne joue pas en l'occurrence.

Se référant à la jurisprudence de la Cour, il ne considère pas qu'il existât une contestation réelle et sérieuse. L'arrêté de classement n'empêchait pas le requérant d'affecter son bien au pâturage comme auparavant: l'exposé des motifs dont il s'accompagnait précisait que les terres agricoles pourraient conserver normalement leur emploi traditionnel. Leur valeur utile n'augmenta potentiellement qu'après la construction des digues. Dès lors, on ne saurait prétendre que l'issue du litige fût déterminante pour les droits du requérant; elle y touchait de loin ou de manière marginale, sans plus.

* Note du greffier: Pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 219 de la série A des publications de la Cour), mais on peut se le procurer auprès du greffe.

Aux yeux du Gouvernement, seul par exemple un refus d'autorisation ou de réparation permettrait de parler de contestation.

46. Ce raisonnement ne convainc pas la Cour. Tout d'abord, la légalité de l'arrêté de classement prêtait à controverse (paragraphe 10 et 11 ci-dessus). En second lieu, il avait eu pour conséquence juridique de priver M. Oerlemans de sa liberté de cultiver son domaine à sa guise et de l'obliger à solliciter une autorisation du ministre à diverses fins, notamment pour adopter un mode d'exploitation différent ou plus intensif, ou pour accomplir certaines activités agricoles: défrichage, labourage ou épandage d'herbicides (paragraphe 9 ci-dessus). L'ampleur des restrictions que le requérant subissait ainsi ressort de ses démêlés ultérieurs avec le ministre à raison de travaux exécutés ou projetés par lui (paragraphe 12-14 ci-dessus).

Il y avait donc, en l'espèce, contestation sérieuse sur les limitations apportées à l'usage, par le requérant, de sa propriété (voir en dernier lieu, à ce sujet, les arrêts Skärby du 28 juin 1990, série A n° 180-B, p. 36, par. 27, et Fredin du 18 février 1991, série A n° 192, p. 20, par. 63). Que l'achèvement de la digue en 1983 ait accru le potentiel du fonds (paragraphe 8 ci-dessus) n'y change rien.

2. Caractère "civil" du droit litigieux

47. En ordre subsidiaire, le Gouvernement plaide que nul droit de caractère "civil" ne se trouvait en cause.

48. A la lumière de la jurisprudence de la Cour, on ne saurait pourtant douter que le droit de propriété en question revêtait un caractère "civil" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) (voir en dernier lieu les arrêts Skärby et Fredin précités, série A n° 180-B, p. 37, par. 29, et n° 192, p. 20, par. 63).

49. En résumé, ce texte s'applique en l'espèce.

B. Observation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

50. Le requérant affirme n'avoir pu discuter devant un tribunal la légalité de l'arrêté de classement. Selon lui, aucun "tribunal indépendant et impartial" n'avait à connaître d'un recours à la Couronne et aucune action ne s'ouvrait à lui devant les juridictions civiles.

51. Le Gouvernement répond que depuis l'arrêt Benthem du 23 octobre 1985 (série A n° 97), on ne pouvait plus considérer le recours administratif à la Couronne comme offrant des garanties de procédure équitable suffisantes au regard de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Dès lors, à la lumière des principes existants du droit néerlandais, M. Oerlemans aurait pu, à la suite du décret royal du 14 mars 1986 le concernant, attaquer l'arrêté de classement devant un tribunal civil.

52. La Commission estime sujette à caution l'existence de pareille ressource. En tout cas, la Cour de cassation ne la reconnut pour la première

fois que le 12 décembre 1986, neuf mois après le décret royal précité (paragraphe 34 ci-dessus).

53. La Cour tient pour clairement établi en droit néerlandais, par une jurisprudence abondante antérieure à la présente affaire, que si un recours hiérarchique ne passe pas pour fournir assez de garanties d'équité de la procédure, on peut demander au juge civil un contrôle complet de la légalité de la décision administrative (paragraphe 25-26 et 30-31 ci-dessus); peu importe que la contestation ressortisse au droit public (paragraphe 22 ci-dessus).

54. Après l'arrêt Benthem, de nombreux experts en droit néerlandais ont déduit de cette doctrine que les juridictions civiles auraient compétence pour examiner la légalité de toute décision administrative tombant sur le coup de l'article 6 (art. 6) et susceptible d'un recours à la Couronne (paragraphe 33 ci-dessus). Auparavant, plusieurs auteurs avaient du reste exprimé la même opinion (ibidem). L'unique divergence avait trait au point de savoir s'il fallait saisir la Couronne avant le juge civil (ibidem).

55. La Cour de cassation a souscrit à cette conception de la compétence des juridictions civiles par une décision du 12 décembre 1986; elle a confirmé le principe par plusieurs arrêts subséquents (paragraphe 34-35 ci-dessus).

56. En droit néerlandais, un tribunal civil peut opérer un contrôle complet de tout acte administratif à la lumière, notamment, des principes du droit administratif; il peut accorder réparation en cas de faute et adresser des injonctions à l'administration (paragraphe 25-26 ci-dessus).

57. La Cour en conclut que, d'après des principes de droit néerlandais bien établis à l'époque du décret royal incriminé du 14 mars 1986, le requérant aurait pu soumettre ses griefs aux tribunaux civils.

C. Conclusion

58. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

PAR CES MOTIFS, LA COUR

Dit, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 27 novembre 1991.

Rolv RYSSDAL
Président

Marc-André EISSEN
Greffier