



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE TERRA WONINGEN B.V. c. PAYS-BAS

(Requête no 20641/92)

ARRÊT

STRASBOURG

17 décembre 1996

En l'affaire Terra Woningen B.V. c. Pays-Bas¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (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 B², en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. BERNHARDT, *président*,

THOR VILHJALMSSON,

F. GÖLCÜKLÜ,

L.-E. PETTITI,

B. WALSH,

J. DE MEYER,

N. VALTICOS,

S.K. MARTENS,

B. REPIK,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 25 avril et 28 novembre 1996,

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 29 mai 1995, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 de la Convention (art. 32-1, art. 47). A son origine se trouve une requête (n° 20641/92) dirigée contre le Royaume des Pays-Bas et dont une société à responsabilité limitée de droit néerlandais, Terra Woningen B.V., avait saisi la Commission le 9 septembre 1992 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 manquement de l'Etat défendeur aux exigences des articles 6 par. 1 et 13 de la Convention (art. 6-1, art. 13).

¹ L'affaire porte le n° 49/1995/555/641. 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.

² Le règlement B, entré en vigueur le 2 octobre 1994, s'applique à toutes les affaires concernant les Etats liés par le Protocole n° 9 (P9).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 35 par. 3 d) du règlement B, la société requérante a émis le voeu de participer à l'instance et a désigné son conseil (article 31).

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. Bernhardt, vice-président de la Cour (article 21 par. 4 b)). Le 8 juin 1995, M. R. Ryssdal, président de la Cour, a tiré au sort, en présence du greffier, le nom des sept autres membres, à savoir M. Thór Vilhjálmsson, M. F. Gölcüklü, M. L.-E. Pettiti, M. B. Walsh, M. J. De Meyer, M. N. Valticos et M. B. Repik (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 5 du règlement B) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 6 du règlement B), M. Bernhardt a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement néerlandais ("le Gouvernement"), l'avocat de la société requérante et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 39 par. 1 et 40). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du Gouvernement le 5 décembre 1995, puis, le 8, celui de la société requérante. Le délégué de la Commission ne s'est pas exprimé par écrit.

5. Les 22 janvier et 1er février 1996 sont parvenus au greffe certains documents que le greffier, sur les instructions du président, avait invité la société requérante et le Gouvernement à produire.

6. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 22 avril 1996, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement
 - M. H. VON HEBEL, *agent,*
 - M. J.L. DE WIJKERSLOOTH DE WEERDESTIJN, *conseil,*
 - Landsadvocaat,
 - M. W.J.A. VELLEKOOP, *conseillers;*
 - Mme M. LUURSEMA,
- pour la Commission
 - M. H.G. SCHERMERS, *délégué;*
- pour la société requérante
 - Me W.P.M. WEERDESTIJN, avocat et avoué, *conseil,*
 - M. E.A. ALKEMA, *conseiller.*

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Schermers, Me Weerdesteijn, M. Alkema et M. de Wijkerslooth de Weerdesteijn.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPECE

A. Le contexte

7. La société requérante a son siège social à La Haye. Elle s'occupe notamment de promotion immobilière.

8. Elle est propriétaire de 288 appartements dans six immeubles contigus situés sur la Merellaan, à Maassluis, dans un quartier connu sous le nom de Noord-Nieuwlandsepolder-zuid. Ces immeubles à appartements ont été construits vers 1970 sur des terrains qui, entre 1961 et 1967, avaient été rehaussés à trois à quatre mètres au-dessus du niveau normal d'Amsterdam (Normaal Amsterdams Peil) au moyen de vase recueillie par dragage de plusieurs bassins du port voisin de Rotterdam.

9. En 1985, un rapport fit état de ce qu'une personne avait remarqué une odeur de pétrole alors qu'elle était en train de bêcher son jardin dans le Noord-Nieuwlandsepolder-zuid. Cet incident et une étude menée par la direction des travaux publics de Rotterdam sur les lieux où de la vase de port avait été déversée conduisirent l'Autorité régionale de l'estuaire du Rhin (Openbaar Lichaam Rijnmond: organe administratif à présent disparu qui exerçait, dans la région de l'estuaire du Rhin, les pouvoirs qu'on lui avait transférés de l'Exécutif provincial - Gedeputeerde Staten), à inclure le quartier dans son programme de 1985 prévoyant les mesures à prendre au titre de la loi provisoire sur l'assainissement du sol (Interimwet Bodemsanering - paragraphe 29 ci-dessous) et à ordonner au Service central de la protection de l'environnement dans l'estuaire du Rhin (Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond) d'y mener une enquête d'orientation (oriënterend onderzoek - paragraphe 32 ci-dessous). Les conclusions de cette enquête furent telles qu'en 1986 l'Inspection de la santé publique (Inspectie Volksgezondheid) recommanda aux habitants du quartier de ne manger ni fruits ni légumes provenant de leurs jardins. L'Exécutif provincial de Hollande méridionale ordonna une enquête complémentaire (nader onderzoek - paragraphe 32 ci-dessous) en décembre 1986.

En juillet 1990, le Service central de la protection de l'environnement dans l'estuaire du Rhin soumit un rapport sur l'enquête complémentaire effectuée par lui. Il relevait que la pollution causée par deux métaux lourds, l'arsenic et le mercure, et par les "drines" (un groupe de composés utilisés comme insecticides), spécialement la dieldrine et l'isodrine, était forte par endroits; là où on la constatait, elle était généralement présente jusqu'à la surface du sol. Il y avait également des taux modérés de pollution par le cadmium et par le plomb. Le rapport notait que l'on n'avait pas recouvert la

vase déversée d'une couche de sol propre. Le chapitre intitulé "Conclusions" ("Conclusies") comportait le passage suivant:

"On peut dire que la concentration supplémentaire de produits chimiques résultant de la pollution du sol est indésirable, mais on ne peut pas dire, dans l'état actuel des connaissances scientifiques (lesquelles sont relativement limitées), qu'elle va provoquer des dommages perceptibles ou mesurables en matière de santé publique."
(p. 139)

Le chapitre final, intitulé "Recommandations", précisait que, dans des circonstances défavorables, de jeunes enfants exposés à la pollution constatée pourraient absorber quotidiennement des quantités supérieures à la dose journalière acceptable (DJA) des polluants concernés, et qu'en de nombreux endroits la quantité de "drines" dans la zone de contact effectif dépassait le niveau C de concentration indiqué dans les tables d'évaluation des directives en matière d'assainissement du sol (paragraphe 31 ci-dessous). Aussi le rapport recommandait-il la réalisation d'une enquête en vue d'un éventuel assainissement du sol (saneringsonderzoek - paragraphe 32 ci-dessous) et d'une détermination

"de la manière dont les effets néfastes de la pollution du sol sur la santé publique et l'environnement pourraient être éliminés de manière à arriver à un résultat acceptable du point de vue de la propreté de l'environnement" (p. 141).

10. Dans une lettre du 1er novembre 1990, l'Exécutif provincial informa les habitants du quartier que l'enquête complémentaire l'avait amené à conclure que des mesures supplémentaires d'assainissement du sol s'imposaient. La lettre évoquait la "situation indésirable" provoquée par la présence de polluants et leur proximité par rapport à la surface du sol, et elle réitérait le conseil précédemment donné aux intéressés de ne manger ni fruits ni légumes provenant de leurs jardins. Elle précisait encore que l'Exécutif provincial avait décidé en principe l'assainissement du sol.

Le projet de décision fut ouvert à l'inspection publique pendant quatre semaines à compter du 5 novembre 1990 (paragraphe 33 ci-dessous).

11. Dans une lettre datée du 26 mars 1991, l'Exécutif provincial informa les autorités municipales de Maassluis qu'il avait résolu d'ordonner une enquête en vue d'un éventuel assainissement du sol.

Le programme de réalisation (uitvoeringsprogramma) de l'Exécutif provincial prévoyant l'assainissement du sol à partir de 1992 (paragraphe 32 ci-dessous) incluait le Noord-Nieuwlandsepolder-zuid.

B. Procédure devant la Commission des loyers (Huurcommissie)

12. Le 18 avril 1990, la société requérante loua un appartement situé au troisième étage de l'un de ses immeubles de la Merellaan à un certain Monsieur W., à partir du 1er mai 1990. Les parties convinrent d'un loyer mensuel de 790,25 florins néerlandais (NLG).

13. Le 9 juillet 1990, M. W. sollicite, auprès de la Commission des loyers de Schiedam, une décision sur le caractère équitable du loyer (article 17 par. 1 de la loi sur les loyers des locaux d'habitation (Huurprijzenwet Woonruimte); paragraphe 21 ci-dessous).

Un rapport établi le 1er octobre 1990 par un inspecteur de la Commission des loyers conclut qu'il n'y avait ni besoin sérieux de réparations ni "conditions de zéro absolu ou relatif" (absolute of relatieve nulpunten), c'est-à-dire des motifs de réduire le loyer au minimum légal. Pour l'inspecteur, il y avait lieu d'attribuer à l'appartement 132 points, d'après le système de points en vigueur (paragraphe 25-26 ci-dessous).

Lors de l'audience devant la Commission des loyers le 30 janvier 1991, M. W. produisit une copie de la lettre de l'Exécutif provincial en date du 1^{er} novembre 1990 (paragraphe 10 ci-dessus), mais il ne contesta pas les conclusions de l'inspecteur.

14. La Commission des loyers statua le 17 avril 1991. Elle releva qu'en égard à des circonstances de fait invoquées par la société requérante mais négligées par l'inspecteur, il y avait lieu d'attribuer à l'appartement 134 points. Là-dessus, elle conclut que le loyer initial n'était pas équitable et elle évalua le loyer équitable à 783,07 NLG. Il n'apparaît pas de sa décision qu'elle ait tenu compte de la lettre de l'Exécutif provincial.

C. Procédure devant le juge cantonal (kantonrechter)

15. Le 24 juin 1991, la société requérante saisit le juge cantonal de Schiedam afin d'obtenir une décision obligatoire (paragraphe 22 ci-dessous). Elle contesta certaines suppositions de fait dont était partie la Commission des loyers en ce qui concerne les niveaux de bruit et soutint que celle-ci s'était trompée dans ses calculs; en réalité, il fallait attribuer à l'appartement 142 points. En conséquence, elle sollicite une ordonnance fixant le loyer à 832,14 NLG, ou, à titre subsidiaire, le ramenant à son montant initial (790,25 NLG).

16. Au cours de la procédure qui s'ensuivit, M. W. alléguait qu'il y avait une "situation de gêne" (hinderlijke situatie) qui justifiait la réduction de 20 points de l'évaluation et la fixation du loyer au minimum légal de 395 NLG (point 4 de l'annexe IV de l'arrêté relatif aux loyers des locaux d'habitation (Besluit huurprijzen woonruimte); paragraphe 28 ci-dessous). Il produisit les documents suivants:

a) une copie de la lettre de l'Exécutif provincial en date du 1er novembre 1990 (paragraphe 10 ci-dessus);

b) une copie d'une décision rendue par le juge cantonal de Rotterdam le 4 juin 1991, dans une affaire différente, mais analogue, relative à un appartement à Rotterdam;

c) une copie de la lettre du 26 mars 1991 adressée par l'Exécutif provincial aux autorités municipales de Maassluis (paragraphe 11 ci-dessus);

d) le programme de réalisation de l'Exécutif provincial pour l'assainissement du sol à partir de 1992 (paragraphe 11 ci-dessus).

Outre la présentation d'arguments supplémentaires à l'appui de ses allégations factuelles, la société requérante soutint notamment qu'il n'y avait pas lieu de prendre en compte la pollution du sol. Invoquant le passage du rapport rédigé à la suite de l'enquête complémentaire cité au paragraphe 9 ci-dessus, elle fit valoir qu'il ne ressortait pas du rapport qu'il y eût, "sous le logement ou à proximité immédiate de celui-ci, une pollution du sol propre à créer un risque grave pour la santé publique ou l'environnement". De surcroît, la pollution constatée ne pouvait affecter l'évaluation d'un appartement sans jardin situé au troisième étage. Tout bien considéré, il ne se justifiait absolument pas de déduire le moindre point pour ce motif.

17. Le juge cantonal rendit sa décision le 10 mars 1992. Attribuant 123 points à l'appartement, il fixa le loyer à 399,75 NLG à compter du 1^{er} mai 1990. Eu égard au fait que, après une nouvelle enquête menée conformément à la loi provisoire sur l'assainissement du sol, l'Exécutif provincial avait classé la zone parmi celles requérant un assainissement du sol et l'avait incluse dans son programme annuel d'assainissement du sol pour 1992 comme site à traiter, au sens de ladite loi, il jugea établi qu'il y avait une "situation de gêne" qui justifiait la soustraction de 20 points de l'évaluation de l'appartement et la fixation du loyer au minimum légal. Se référant à son propre précédent du 5 juin 1990 (paragraphe 38 ci-dessous), il rejeta les arguments de la société requérante qui se trouvent résumés au paragraphe précédent. Il le fit en ces termes:

"8.3. (...) nous considérons qu'il ne nous appartient pas de rechercher si l'Exécutif provincial a agi correctement en prenant l'arrêté visé à l'article 2 par. 1, deuxième phrase, de la loi provisoire sur l'assainissement du sol, ou si cet arrêté reposait sur des motifs valables. Il ne nous appartient pas non plus d'examiner ces questions indirectement, en appréciant (au cas par cas) les conclusions de l'enquête pour déterminer s'il est satisfait à la condition de zéro (absolu) telle qu'elle est formulée au point 4 de l'annexe IV de l'arrêté d'exécution de la loi sur les loyers des locaux d'habitation (...)

8.4. L'existence du "risque grave etc." dans le polder est établie dès lors que l'Exécutif provincial a décidé que le site devait être assaini [saneringsgeval]; en conséquence, il est aussi établi que la condition de zéro absolu (qui est formulée en des termes identiques) est remplie.

8.5. Peu importe à cet égard que le logement en question soit un appartement sans jardin situé au troisième étage. La pollution est présente "à proximité immédiate". La [société requérante] a reconnu que cette expression est - à juste titre - interprétée largement dans la jurisprudence pertinente."

18. La société requérante n'interjeta pas appel de cette décision (paragraphe 23 ci-dessous).

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

19. Les paragraphes qui suivent constituent un exposé du droit et de la pratique internes pertinents tels qu'ils se présentaient à l'époque des événements incriminés.

A. La loi sur les loyers des locaux d'habitation (*Huurprijzenwet woonruimte*)

1. Dispositions normatives et procédurales générales

20. Les loyers applicables à certaines catégories de logements sont déterminés par le ministre du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. En ce qui concerne tous les autres logements, propriétaires et locataires sont libres, en principe, de convenir entre eux du loyer (article 3 de la loi).

21. Toutefois, l'article 17 par. 1 habilite tant le propriétaire que le locataire à solliciter auprès de la Commission des loyers, dans les trois mois de la prise d'effet du contrat de bail, une décision sur le caractère équitable du loyer convenu.

22. Les parties sont réputées s'être mises d'accord sur le loyer jugé équitable par la Commission des loyers, sauf si, dans les deux mois, l'une d'elles saisit le juge cantonal afin d'obtenir une décision différente (article 17 par. 8).

23. D'après l'article 28 par. 3 de la loi, la décision du juge cantonal n'est susceptible d'aucun recours autre qu'un pourvoi en cassation dans l'intérêt de la loi (*cassatie "in het belang der wet"* - paragraphe 37 ci-dessous).

2. Appréciation du caractère équitable du loyer

24. Des dispositions normatives détaillées pour la mise en œuvre de la loi sur les loyers des locaux d'habitation figurent dans l'arrêté relatif aux loyers des locaux d'habitation ("l'arrêté"). Celui-ci lie la Commission des loyers et le juge cantonal (articles 15 par. 1 et 28 par. 1 de la loi sur les loyers des locaux d'habitation).

25. D'après l'article 5 par. 1 a) de l'arrêté, le caractère équitable du loyer d'un logement indépendant (*zelfstandige woonruimte*), tel l'appartement loué à M. W. par la société requérante, doit être apprécié conformément au système de points exposé à l'annexe I de l'arrêté.

26. Celle-ci prévoit l'attribution de points pour des caractéristiques relatives au confort du logement proprement dit - comme le type de logement (maison ou appartement), la superficie des pièces, l'existence ou non d'une salle de bains et la qualité des installations de chauffage - et pour des caractéristiques relatives à sa situation (comme la proximité de transports publics, d'écoles et de magasins). Il est possible de déduire jusqu'à 30 points pour la vétusté du logement et jusqu'à 20 pour des "situations de gêne" (tels un bruit ou une pollution persistants).

Le système des "conditions zéro" est brièvement exposé de la manière suivante dans la notice explicative accompagnant l'arrêté:

"Pour le Gouvernement, certains défauts d'ordre technique ou résidentiel [technische en woontechnische gebreken] sont tellement graves qu'ils font obstacle, ipso facto, à des augmentations de loyer. L'article 6 par. 3 se réfère à cet égard aux défauts graves énumérés à l'annexe IV du présent arrêté. Ces défauts sont communément appelés "conditions zéro".

En présence d'un tel défaut, la Commission des loyers n'a pas besoin d'apprécier la gravité de la gêne [hinder], mais elle doit conclure immédiatement qu'il n'est pas raisonnable d'augmenter le loyer. Elle doit en juger ainsi même si le locataire ne se plaint pas explicitement du défaut en question.

La présence d'un défaut du type susvisé est jugée inacceptable compte tenu du danger qu'il présente. Dans un tel cas, il convient d'y remédier au plus tôt, ou d'évacuer le logement. Toutefois, aussi longtemps que celui-ci continue d'être occupé nonobstant la gêne inacceptable, il n'est pas équitable d'augmenter le loyer."

27. La limite dans laquelle le loyer est considéré comme équitable est calculée d'après le nombre de points attribués conformément au système. En règle générale, le loyer déterminé par la Commission des loyers et par le juge cantonal se situe dans le haut de l'échelle (article 7 par. 1 de l'arrêté); toutefois, le loyer peut être réduit si l'existence de l'un des "défauts très graves" ou de l'une des "conditions de zéro absolu" cités à l'annexe IV de l'arrêté est établie.

28. Ladite annexe IV énumérait à l'origine des défauts concernant le logement proprement dit, tels l'absence de chasse d'eau dans les toilettes, d'équipement de cuisine ou de tout-à-l'égout, ou l'existence de tuyaux de gaz ou de câbles d'électricité à ce point dangereux que les sociétés de service public n'étaient pas disposées à approvisionner les occupants. Une autre "condition de zéro absolu" visait le cas où un logement était dans un état de délabrement tel qu'il devenait risqué de l'occuper, ce qui le rendait impropre à l'habitation. A partir du 1er juillet 1986, un quatrième point fut ajouté à l'annexe IV, sans avoir fait l'objet d'une notice explicative séparée:

"L'enquête complémentaire menée conformément à la loi provisoire sur l'assainissement du sol indique une pollution du sol situé sous le logement ou à proximité immédiate de celui-ci propre à créer un risque sérieux pour la santé publique ou l'environnement."

B. La loi provisoire sur l'assainissement du sol et les directives pour l'assainissement du sol (Leidraad Bodemsanering)

1. La procédure administrative préalable à l'assainissement du sol

29. En 1982 fut adoptée, en partie à cause de la découverte, en 1980, de cas de pollution très importante du sol, la loi provisoire sur l'assainissement du sol (loi du 29 décembre 1982). Celle-ci est entrée en vigueur le 15 avril 1983. Elle avait pour objet d'établir des règles "visant à éliminer à bref délai ou à prévenir la pollution du sol et ses effets néfastes là où une pollution du sol actuelle ou potentielle [était] telle qu'il en résult[ait] un risque grave pour la santé publique ou l'environnement".

L'article 2 par. 1 de la loi disposait:

"Pendant une période de cinq années consécutives, l'Exécutif provincial établira chaque année un programme pour l'assainissement du sol pollué. Ce programme indiquera les endroits, sur le territoire de la province, dans lesquels une pollution du sol actuelle ou potentielle est telle qu'il en résulte un risque grave pour la santé publique ou l'environnement. Il précisera aussi les cas au sujet desquels il y a lieu de déterminer si l'on se trouve en présence de pareilles circonstances."

30. Des directives pour l'assainissement du sol furent édictées qui fournissaient une explication de diverses expressions utilisées dans la loi provisoire, ainsi que des instructions quant à la manière dont celle-ci devait être mise en oeuvre.

31. D'après ces directives, dans leur septième version révisée (de décembre 1991), le risque potentiel devait être apprécié comme suit:

"Au cours des débats parlementaires relatifs au projet [qui devint finalement la loi provisoire], ce critère reçut l'interprétation suivante. Un contact direct et fréquent entre des êtres humains ou des formes de vie végétale ou animale et les polluants doit être soit présent, soit imminent, et la nocivité de pareil contact pour la santé publique ou l'environnement doit être soit certaine, soit probable. Dans cette interprétation, l'accent doit être mis sur l'imminence de pareil contact et sur la probabilité de semblables effets néfastes. L'expression "risque grave" vise par conséquent un risque accru de manière inacceptable plutôt qu'une menace aiguë. (...) [La partie II des directives] mentionne trois aspects qui doivent être pris en considération: la nature et la concentration des polluants, la situation locale au regard de la pollution et l'utilisation du sol. La nature et la concentration des polluants donnent une idée de l'étendue de la pollution et de ses effets possibles. La situation locale au regard de la pollution fournit une indication de la mesure dans laquelle une propagation ou un contact peuvent se produire. L'utilisation du sol détermine les probabilités d'exposition aux polluants et les risques en résultant. Un examen de ces trois aspects combinés [integrale afweging] doit permettre de répondre à la question de savoir si un assainissement du sol est ou non nécessaire et, dans l'affirmative, s'il revêt un caractère d'urgence (...)" (paragraphe 1.6 de la partie I des directives pour l'assainissement du sol)

Afin de faciliter l'appréciation de la nature et de la concentration de la pollution, des tables furent dressées qui énuméraient les concentrations de divers polluants dont le dépassement rendait une action nécessaire. Le niveau de concentration A était le niveau de référence en deçà duquel aucune action n'était requise. Le niveau B indiquait la nécessité d'une enquête complémentaire. Le niveau C traduisait celle d'une enquête en vue d'un possible assainissement d'urgence.

32. Les étapes de la procédure préalable à l'assainissement du sol telles qu'elles ressortaient desdites directives étaient les suivantes:

a) des mesures préliminaires, non fixées dans le programme d'assainissement du sol:

i. un inventaire des lieux où l'on pouvait s'attendre à une pollution du sol (inventarisatie). Cet inventaire pouvait se fonder sur des plaintes émanant de particuliers, comme ce fut le cas en l'espèce (paragraphe 9 ci-dessus), sur une étude de documents relatifs à l'utilisation des terres ou au déversement de déchets, sur des rapports soumis par des municipalités ou sur toute autre information pertinente;

ii. une enquête d'orientation, de portée limitée, visant à l'obtention d'une idée générale de la nature, de la localisation et de la concentration des polluants;

b) des mesures complémentaires décrites dans le programme d'assainissement du sol:

iii. une enquête complémentaire, plus approfondie que celle d'orientation, destinée à la collecte d'informations devant permettre d'apprécier les risques pour la santé publique et l'environnement, et ainsi de juger de la nécessité et de l'urgence d'un assainissement du sol;

iv. une enquête menée en vue d'un possible assainissement du sol, et devant permettre de décider des mesures nécessaires, à la lumière des possibilités budgétaires et techniques;

v. l'établissement d'un plan pour l'assainissement effectif du sol.

2. Objections au programme d'assainissement du sol

33. L'article 5 de la loi provisoire sur l'assainissement du sol énonçait:

"1. Avant d'adopter définitivement un programme d'assainissement, l'Exécutif provincial soumet le projet à l'inspection publique, conjointement avec les rapports d'enquête sur lesquels il s'appuie. Il envoie parallèlement le projet au Conseil provincial [Provinciale Staten], aux municipalités de la province et à l'Inspecteur [de la Santé publique].

2. Auparavant, il informe de la soumission du projet à l'inspection publique par voie d'avis dans le Journal du gouvernement [Nederlandse Staatscourant] et dans un ou plusieurs quotidiens ou journaux distribués dans la province. Ces avis mentionnent la possibilité pour le public de formuler des objections conformément au paragraphe 4 ci-dessous.

3. Pendant une période d'un mois à compter du jour où le projet de programme est soumis à l'inspection publique, toute personne peut consulter gratuitement les documents ainsi rendus accessibles.

4. Pendant la période mentionnée au paragraphe 3 ci-dessus, toute personne peut adresser à l'Exécutif provincial des objections écrites motivées au projet."

34. Le paragraphe 2.2.7 de la partie I des directives pour l'assainissement du sol précisait que le programme définitif devait comporter en annexe les objections reçues et exposer le point de vue de l'Exécutif provincial sur chacune d'elles. Bien que la loi n'eût prévu aucune forme de recours contre l'adoption du programme, les objections étaient portées à l'attention du ministre, qui était habilité à modifier le programme provincial par une décision motivée.

35. La loi provisoire sur l'assainissement du sol fut modifiée de manière significative par la loi du 2 juillet 1992. Un certain nombre de ses dispositions, dont les articles 2 et 5, furent abrogées.

La loi provisoire dans son ensemble a été abrogée par la loi du 10 mai 1994 (Journal officiel (Staatsblad) 1994, n° 331), et ses dispositions ont été incorporées dans la loi sur la protection du sol (Wet bodembescherming).

C. La loi sur l'organisation judiciaire (Wet op de rechterlijke organisatie)

36. L'article 100 de la loi sur l'organisation judiciaire est ainsi libellé:

"1. Hormis le cas du pourvoi "dans l'intérêt de la loi" [introduit par le procureur général près la Cour de cassation], le pourvoi en cassation contre les jugements rendus par les juges cantonaux en matière civile n'est ouvert que:

- pour défaut de motivation du jugement;
- pour absence de publicité du prononcé du jugement;
- pour incompétence;
- pour excès de pouvoir.

2. Hormis le cas du pourvoi "dans l'intérêt de la loi", le pourvoi en cassation contre les ordonnances [beschikkingen] rendues en matière civile [à l'issue d'une procédure à huis clos là où la loi l'exige] n'est ouvert que pour les motifs mentionnés au paragraphe 1, sous les points 1, 3 et 4."

37. Le procureur général (procureur-generaal) près la Cour de cassation (Hoge Raad) peut, à sa discrétion, saisir ladite juridiction d'un pourvoi "dans l'intérêt de la loi" qui n'affecte pas les droits et obligations des parties, tels qu'ils ont été déterminés dans le jugement ou la décision attaqués (articles 95 et 98 de la loi sur l'organisation judiciaire).

D. Jurisprudence interne

38. Ainsi qu'il a été indiqué au paragraphe 28 ci-dessus, aucune explication ne fut donnée pour l'introduction du point 4 de l'annexe IV de l'arrêté précité. Cette situation a contribué à entourer d'incertitude la manière dont cette disposition devait être interprétée.

Le premier problème concerne l'interprétation de l'expression "sous le logement ou à proximité immédiate de celui-ci". La doctrine et la jurisprudence pertinentes considèrent généralement qu'il y a lieu d'interpréter largement cette expression.

Le second problème concerne la question qui était aussi en discussion en l'espèce: les juges doivent-ils décider eux-mêmes si "l'enquête complémentaire prévue par la loi provisoire sur l'assainissement du sol" justifie la conclusion que la "pollution du sol" est "propre à causer un risque grave pour la santé publique ou l'environnement", ou doivent-ils, à l'inverse, conclure à l'existence de pareil risque dès lors que les autorités compétentes ont décidé, sur la base d'une enquête complémentaire dans un cas particulier, que des mesures d'assainissement du sol s'imposent?

Les opinions divergent sur ce dernier point. Un certain nombre de juges cantonaux ont appliqué la première solution (voir les décisions suivantes: juge cantonal d'Amsterdam, 14 décembre 1990, Woonrecht (Recueil des décisions en matière de droit du logement) 1991, nos 23 et 24; juge cantonal de Zaandam, 26 septembre 1991, Woonrecht 1991, n° 63). D'autres ont penché en faveur de la seconde (voir les décisions suivantes: juge cantonal de Dordrecht, 23 mars 1989, Nederlandse Jurisprudentie (Recueil de jurisprudence néerlandaise - NJ) 1989, n° 874, Woonrecht 1990, n° 1; juge cantonal de Schiedam, 5 juin 1990, Woonrecht 1990, n° 87; juge cantonal de Rotterdam, 5 juin 1990, Woonrecht 1990, n° 88; juge cantonal de Zutphen, 22 décembre 1992, Woonrecht 1992, n° 30; juge cantonal d'Assen, 30 août 1993, Woonrecht 1993, n° 80).

Il apparaît que le second point de vue est aussi celui du secrétaire d'Etat (Staatssecretaris) au Logement, à l'Aménagement du territoire et à l'Environnement (lequel fixe les loyers applicables à certaines catégories de logements et tient compte, pour ce faire, de l'annexe IV de l'arrêté), ainsi qu'il ressort de sa lettre du 15 juin 1990, publiée dans Woonrecht 1990, à la page 212. Cette lettre comporte la déclaration suivante:

"D'après vous, l'on peut conclure des travaux préparatoires et du libellé de la quatrième condition de zéro absolu figurant à l'annexe IV que cette condition doit toujours s'appliquer automatiquement dans les cas où l'Exécutif provincial a décidé que la situation correspond à celle décrite à l'article 2 par. 1, deuxième phrase, de la loi provisoire sur l'assainissement du sol. Je puis souscrire à votre conclusion, tout en faisant observer que la zone en question aurait dû être incluse dans le programme d'assainissement du sol sur la base des constatations d'une enquête complémentaire."

Dans une affaire où la section juridictionnelle (Afdeling Rechtspraak) du Conseil d'Etat (Raad van State) avait à connaître d'une décision du secrétaire d'Etat en matière de loyers dans laquelle le point 4 de l'annexe IV avait été appliqué à un logement situé dans le Steendijkpolder à Maassluis (voir le paragraphe suivant), la haute juridiction estima que le secrétaire d'Etat "ne [s'était] pas trompé en jugeant pertinent le fait qu'en appliquant l'article 2 de la loi provisoire sur l'assainissement du sol, l'Exécutif provincial de Hollande méridionale [avait] établi, sur la base du rapport de l'enquête complémentaire, qu'il y avait un risque grave au sens ci-dessus" (arrêt du 1er novembre 1991, Woonrecht 1991, n° 32).

39. Ainsi qu'il a été indiqué au paragraphe précédent, un certain nombre des décisions et arrêts précités se rapportent au Steendijkpolder (polder adjacent au Noord-Nieuwlandsepolder-zuid), que les autorités municipales de Maassluis avaient rehaussé avec de la vase de port polluée pour le revendre ensuite comme terrain constructible. Le point 4 de l'annexe IV a toujours été réputé applicable aux loyers dans cette zone (voir la décision rendue le 5 juin 1990 par le juge cantonal de Schiedam, Woonrecht 1990, n° 87, et l'arrêt rendu le 1er novembre 1991 par la section juridictionnelle du Conseil d'Etat, Woonrecht 1991, n° 32).

On peut signaler en passant que la cour d'appel de La Haye semble, elle aussi, opter pour la seconde thèse. Dans ses arrêts du 6 décembre 1990 (affaires nos 14.668, 14.669 et 14.670, citées dans le compte rendu de l'arrêt de la Cour de cassation du 9 octobre 1992, NJ 1994, n° 286), elle jugea que la commune (gemeente) de Maassluis avait engagé sa responsabilité quasi délictuelle en vendant le Steendijkpolder comme terrain constructible. Les motifs de l'arrêt comportaient le passage suivant:

"En ce qui concerne la responsabilité de [la commune] de Maassluis, la cour d'appel relève, premièrement, qu'étant donné que l'administration [rijksoverheid] a décidé, conformément aux articles 2 et suivants de la loi provisoire sur l'assainissement du sol, que le sol devait être assaini, il y a lieu d'estimer établie l'existence en l'espèce d'un "risque grave pour la santé publique ou l'environnement" au sens de l'article 2 par. 1 de cette loi."

Cette motivation ne fit l'objet d'aucune observation lors des pourvois dans l'intérêt de la loi introduits subséquemment. Quoi qu'il en soit, la Cour de cassation, dans son arrêt précité du 9 octobre 1992, jugea ceux-ci infondés, confirmant ainsi l'arrêt de la cour d'appel.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

40. Dans sa requête (n° 20641/92) du 9 septembre 1992 à la Commission, la société requérante dénonçait une violation de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1) en ce qu'elle n'avait pas bénéficié d'un contrôle judiciaire effectif de la décision rendue sur ses droits de caractère civil, dès lors que le juge cantonal s'était estimé lié par la conclusion de l'Exécutif provincial relative à la pollution du sol et à ses effets sur la santé publique et l'environnement, et l'avait donc privée d'une décision judiciaire sur une partie importante de sa cause. Elle se plaignait aussi, sur le terrain de l'article 13 de la Convention (art. 13), de n'avoir pas disposé d'un recours effectif contre la décision de l'Exécutif provincial, qui affectait ses droits de propriété. Elle alléguait en outre des violations de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), de l'article 14 de la Convention pris isolément et combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 (art. 14, art. 14+P1-1), et des articles 17 et 18 de la Convention combinés avec l'article 1 du Protocole n° 1 (art. 17+P1-1, art. 18+P1-1).

41. Le 5 juillet 1994, la Commission a retenu la requête dans la mesure où elle concernait les articles 6 par. 1 et 13 de la Convention (art. 6-1, art. 13), et l'a déclarée irrecevable pour le surplus.

Dans son rapport du 5 avril 1995 (article 31) (art. 31), elle formule, par douze voix contre une, l'avis qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) et qu'il ne s'impose pas de rechercher s'il y a eu aussi violation de l'article 13 (art. 13). Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt³ (1).

CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR

42. Le Gouvernement conclut son mémoire en formulant l'avis qu'il n'y a eu violation ni du droit d'accès à un tribunal, garanti à la société requérante par l'article 6 par. 1 (art. 6-1), ni de l'article 13 (art. 13).

43. Dans son mémoire, la société requérante soutient qu'il y a eu infraction à l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Elle invite aussi la Cour à "déclarer recevables" les griefs énoncés par elle sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 combiné avec les articles 14, 17 et 18 de la Convention (art. 14+P1-1, art. 17+P1-1, art. 18+P1-1), à constater que ces dispositions (art. 14+P1-1, art. 17+P1-1, art. 18+P1-1) ont été violées et à lui accorder une satisfaction équitable.

³ Pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (Recueil des arrêts et décisions 1996-VI), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

I. SUR L'OBJET DU LITIGE

44. Dans son mémoire puis encore à l'audience, la société requérante a invité la Cour à examiner aussi celles de ses doléances déclarées irrecevables par la Commission, à savoir les allégations de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 combiné avec les articles 14, 17 et 18 de la Convention (art. 14+P1-1, art. 17+P1-1, art. 18+P1-1), fondées, d'après elle, sur les mêmes faits que les griefs retenus dans le contexte de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

45. Ainsi que la Cour l'a jugé à maintes reprises, l'objet du litige dont elle se trouve saisie est délimité par la décision de la Commission sur la recevabilité.

En l'espèce, la requête telle qu'elle a été retenue concerne seulement l'allégation d'un vice de nature procédurale. Que l'issue de la procédure en cause ait été ou non affectée par ce vice allégué, l'objet du litige déféré à la Cour ne s'étend pas au fond des questions concernées.

En conséquence, la Cour estime qu'elle n'a pas compétence pour examiner les griefs déclarés irrecevables par la Commission (voir l'arrêt *Masson et Van Zon c. Pays-Bas* du 28 septembre 1995, série A n° 327-A, p. 16, paras. 39-40).

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION (art. 6)

46. La société requérante se plaint de ne pas avoir eu accès à un tribunal ayant compétence pour se prononcer sur la matérialité de la pollution du sol (paragraphe 16 ci-dessus). Elle invoque l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1), ainsi libellé:

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

Le Gouvernement combat cette allégation, tandis que la Commission y souscrit.

A. Sur l'exception préliminaire du Gouvernement

47. Dans son mémoire puis à nouveau à l'audience devant la Cour, le Gouvernement, se prévalant notamment de l'arrêt *British-American Tobacco Company Ltd c. Pays-Bas* rendu par la Cour le 20 novembre 1995 (série A n° 331), a affirmé qu'il eût été loisible à la société requérante de

former un pourvoi devant la Cour de cassation. Citant un arrêt rendu par ladite juridiction le 29 mars 1986 (NJ 1986, n° 242), il a déclaré qu'un empêchement légal de former un pourvoi en cassation devait être écarté s'il apparaissait que la juridiction inférieure avait omis d'observer les principes fondamentaux d'équité de la procédure tels que les consacre l'article 6 de la Convention (art. 6).

48. L'argument du Gouvernement s'analyse en une exception préliminaire de non-épuisement des voies de recours internes.

49. Cette exception a été formulée pour la première fois devant la Cour. Or rien n'empêchait le Gouvernement de la présenter au stade de l'examen par la Commission de la recevabilité de la requête. Il y a donc forclusion.

B. Sur le fond

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

50. Nul ne conteste que la procédure de détermination des loyers en cause tendait à "décider de contestations sur des droits et obligations de caractère civil".

La Cour, pour sa part, n'aperçoit aucune raison d'en juger autrement. L'article 6 par. 1 (art. 6-1) trouve donc à s'appliquer.

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

51. La société requérante invoque le fait que le juge cantonal a estimé que la décision de l'Exécutif provincial d'inclure le Noord-Nieuwlandsepolder-zuid dans son programme de mise en oeuvre de l'assainissement du sol prouvait par elle-même que la condition légale déclenchant l'application de la disposition relative au loyer minimum était satisfaite (paragraphe 17 ci-dessus). Le juge cantonal n'a pas lui-même examiné le rapport de l'enquête complémentaire, alors que, d'après la société requérante, il ne ressortait pas de celui-ci que la pollution constatée affectât le moins du monde le niveau de confort de l'appartement loué à M. W.

Le Gouvernement, de son côté, avance l'argument déjà exposé au paragraphe 47 ci-dessus.

La Commission, quant à elle, considère que le juge cantonal a refusé de se prononcer de manière indépendante sur la question qui était au coeur du litige. Ce faisant, il a dénié à la société requérante un contrôle judiciaire effectif du bien-fondé de ses prétentions.

52. La Cour rappelle que, pour qu'un "tribunal" puisse décider d'une contestation sur des droits et obligations de caractère civil en conformité avec l'article 6 par. 1 (art. 6-1), il faut qu'il ait compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se

trouve saisi (voir, notamment et mutatis mutandis, les arrêts *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* du 23 juin 1981, série A n° 43, p. 23, par. 51, sous b), *Fischer c. Autriche* du 26 avril 1995, série A n° 312, p. 17, par. 29, *British-American Tobacco Company Ltd précité*, p. 25, par. 78, et *Bryan c. Royaume-Uni* du 22 novembre 1995, série A n° 335-A, p. 17, paras. 44-45).

53. Ainsi qu'il a été noté ci-dessus (paragraphe 38), on ne savait pas avec certitude, à l'époque pertinente, si les juges cantonaux devaient eux-mêmes trancher la question de savoir si "l'enquête complémentaire menée conformément à la loi provisoire sur l'assainissement du sol" justifiait la conclusion que "la pollution du sol" était "propre à créer un risque sérieux pour la santé publique ou l'environnement", ou s'ils devaient admettre sans remise en cause ou examen de leur part l'appréciation des autorités compétentes d'après laquelle des mesures d'assainissement du sol s'imposaient. Or, dans la décision rendue par lui en l'espèce, le juge cantonal de Schiedam a estimé que l'existence du risque en question était "établie dès lors que l'Exécutif provincial avait décidé que le site devait être assaini".

54. Ce faisant, ledit magistrat, "tribunal" satisfaisant - nul ne l'a contesté - aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), s'est privé de la compétence lui permettant d'examiner des faits cruciaux pour le règlement du litige.

55. Dans ces conditions, la société requérante ne peut passer pour avoir eu accès à un tribunal investi d'une compétence suffisante pour statuer sur la cause portée devant lui. Partant, il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

III. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION (art. 13)

56. La société requérante soutient que, contrairement à ce qu'exige l'article 13 de la Convention (art. 13), elle n'a pas disposé d'un recours effectif contre la décision de l'Exécutif provincial - constitutive d'une atteinte au respect de ses biens - concluant à la nécessité de mesures d'assainissement du sol.

Aux termes de l'article 13 (art. 13),

"Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles."

57. Nul n'a soutenu devant la Cour qu'une violation de cette disposition (art. 13) pourrait en l'espèce être constatée en l'absence d'infraction à l'article 6 par. 1 (art. 6-1). En tout état de cause, eu égard à sa conclusion

relative à l'article 6 par. 1 (art. 6-1), la Cour juge ne pas devoir se pencher sur ce grief.

IV. APPLICATION DE L'ARTICLE 50 DE LA CONVENTION (art. 50)

58. L'article 50 de la Convention (art. 50) est ainsi libellé:

"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."

A. Dommage

59. La société requérante réclame une somme de 56 200 NLG représentant ses pertes de loyer pour l'appartement en question pendant dix ans à compter du 1er mai 1990.

60. Gouvernement et Commission s'accordent pour dire qu'il n'est nullement évident que la décision du juge cantonal eût été différente si la violation en cause n'avait pas eu lieu.

61. La Cour souscrit à cette analyse. Aucun lien de causalité entre la violation constatée et le dommage allégué n'ayant été établi, elle ne peut accorder aucune somme de ce chef.

B. Frais et dépens

62. La société requérante revendique un montant de 75 000 NLG pour les frais et dépens encourus par elle dans les procédures suivies aux Pays-Bas et à Strasbourg. Elle ne détaille pas sa demande.

63. Le Gouvernement estime, et la Commission souscrit largement à son avis, que les frais exposés sur le plan interne "ne peuvent donner lieu à réparation". En ce qui concerne la procédure suivie à Strasbourg, une somme de 20 000 NLG constituerait d'après lui "une réparation généreuse".

64. La Cour considère que, pour les raisons exposées au paragraphe 61 ci-dessus, aucune somme ne peut être allouée au titre des frais et dépens encourus dans la procédure interne. Pour ceux afférents à la procédure suivie à Strasbourg, elle accorde 30 000 NLG, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée.

C. Intérêts moratoires

65. D'après les informations dont la Cour dispose, le taux d'intérêt légal applicable aux Pays-Bas à la date d'adoption du présent arrêt était de 5 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, par huit voix contre une, qu'elle n'a pas compétence pour statuer sur les allégations de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 combiné avec les articles 14, 17 et 18 de la Convention (art. 14+P1-1, art. 17+P1-1, art. 18+P1-1);
2. Rejette, à l'unanimité, l'exception préliminaire du Gouvernement;
3. Dit, par cinq voix contre quatre, qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 de la Convention (art. 6-1);
4. Dit, à l'unanimité, qu'il ne s'impose pas d'examiner l'allégation de violation de l'article 13 de la Convention (art. 13);
5. Dit, à l'unanimité,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser dans les trois mois à la société requérante 30 000 (trente mille) florins néerlandais, plus tout montant pouvant être dû au titre de la taxe sur la valeur ajoutée;
 - b) que cette somme sera à majorer d'un intérêt non capitalisable de 5 % à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement;
6. Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 17 décembre 1996.

Rudolf BERNHARDT
Président

Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 de la Convention (art. 51-2) et 55 par. 2 du règlement B, l'exposé des opinions séparées suivantes:

- opinion partiellement dissidente de M. De Meyer;
- opinion dissidente de M. Martens, à laquelle MM. Gölcüklü, Pettiti et Valticos déclarent se rallier.

R. B.
H. P.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE M. LE JUGE
DE MEYER CONCERNANT L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE
N° 1 (P1-1))

Je ne pense pas que la Cour n'ait "pas compétence pour examiner les griefs déclarés irrecevables par la Commission"⁴.

En l'espèce les faits constatés par celle-ci constituaient une violation tout autant du droit de la société requérante "au respect de ses biens" ⁵ que de son droit d'"accès à un tribunal investi d'une compétence suffisante pour statuer sur la cause portée devant lui"⁶.

Bien que le "vice de nature procédurale" que nous avons constaté n'affectait pas nécessairement "l'issue de la procédure en cause"⁷, il est très artificiel de séparer l'un de l'autre ces deux aspects de l'affaire. Priver quelqu'un de la possibilité de faire valoir un droit en justice, c'est en même temps porter atteinte à ce droit lui-même.

⁴ Paragraphe 45 du présent arrêt. Voir à ce sujet mon opinion séparée dans l'affaire W. c. Royaume-Uni, arrêt du 8 juillet 1987, série A n° 121, p. 42.

⁵ Article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

⁶ Paragraphe 55 du présent arrêt.

⁷ Paragraphe 45 du présent arrêt.

ARRÊT TERRA WONINGEN B.V. c. PAYS-BAS
OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE MARTENS, A LAQUELLE MM. LES JUGES
GÖLCÜKLÜ, PETTITI ET VALTICOS DÉCLARENT SE RALLIER
OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE MARTENS, A
LAQUELLE MM. LES JUGES GÖLCÜKLÜ, PETTITI ET
VALTICOS DÉCLARENT SE RALLIER

(Traduction)

1. Je regrette de ne pouvoir souscrire à l'arrêt de la Cour.

I.

2. Contrairement à la majorité, j'estime que la société requérante a eu accès à un tribunal - le juge cantonal de Schiedam - qui avait plénitude de compétence pour trancher toutes les questions de fait et de droit qui pouvaient se poser au regard de la norme matérielle concernée, à savoir le point 4 de l'annexe IV (paragraphe 27 de l'arrêt), tel qu'interprété par lui.

3. Le juge cantonal a certes refusé d'examiner une question soulevée par la société requérante dans le cadre de sa défense. Toutefois, au rebours de ce que la Cour semble laisser entendre (paragraphe 53 in fine et 54 de son arrêt), le magistrat n'a pas fondé son refus sur le constat qu'il n'avait pas compétence pour statuer sur cette question, mais sur le constat que celle-ci était dépourvue de pertinence pour la détermination du loyer maximum autorisé.

4. En conséquence, ce que la Cour qualifie de "faits cruciaux pour le règlement du litige" a été jugé sans pertinence pour ce règlement par le juge cantonal. Cela démontre que la question qui se pose en l'espèce concerne (l'interprétation de) la réglementation matérielle nationale, et non l'accès à un tribunal ou à un procès équitable. Ou, pour adopter une autre formulation, il ne s'agit pas d'une question relevant de l'article 6 (art. 6), mais, tout au plus, d'une question entrant dans le domaine de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

II.

5. Qu'il me soit permis, afin d'éclairer cette proposition, de faire quelques remarques générales sur les caractéristiques de la législation en cause.

En vertu de celle-ci (paragraphe 20 à 28 de l'arrêt), propriétaires et locataires sont en principe libres de convenir d'un loyer, mais, en pratique, les loyers des locaux d'habitation sont soumis à un régime assez strict de contrôle administratif des prix. La question de savoir si le loyer convenu peut être corrigé, soit par la Commission des loyers, soit par le juge cantonal, dépend essentiellement de la qualité du logement en question. Il y a des dispositions matérielles détaillées permettant d'évaluer cette qualité. Elles contiennent toutes des normes du type classique très simple: si A,

alors B, le A représentant toujours des faits clairs et limpides relatifs au logement. En conséquence, elles ne laissent pratiquement aucune place à une appréciation judiciaire.

La ratio legis de ce type de norme est évidente: le système est conçu pour être appliqué sur l'ensemble du territoire par des fonctionnaires subalternes - ceux composant les commissions des loyers - qui doivent traiter chaque année un grand nombre d'affaires, au travers d'une procédure simple et peu coûteuse ne devant pas nécessiter une assistance juridique; le système n'en doit pas moins produire des résultats comparables dans l'ensemble du pays.

Ces caractéristiques sont mises en lumière par le fait que, bien qu'il existe une forme de contrôle judiciaire des décisions des commissions des loyers, ce contrôle est confié aux seuls juges cantonaux - les juridictions civiles situées au niveau le plus bas de la hiérarchie et les seules où le ministère d'avocat n'est pas obligatoire - le législateur ayant dénié aux parties toute possibilité de contester les décisions des juges cantonaux.

III.

6. Cela posé, qu'il me soit permis de tenter d'expliquer la proposition formulée au paragraphe 4 ci-dessus au moyen d'un exemple tiré du point 1 de l'annexe IV, qui donne une liste de défauts passablement graves affectant le logement, qui, une fois établis, emportent réduction obligatoire du loyer au minimum prévu (voir les paragraphes 25 et 26 de l'arrêt).

L'un de ces défauts est ainsi défini:

"les tuyaux de gaz ou les câbles d'électricité sont à ce point dangereux que les sociétés de service public ne sont plus disposées à approvisionner les occupants."

Supposons qu'un locataire, se fondant sur le fait que la société de service public a interrompu ses fournitures de gaz au motif que les tuyaux sont dangereux, invite le juge cantonal à réduire en conséquence son loyer au niveau minimum. Supposons en outre que le propriétaire ne nie pas que ladite société ait décidé d'interrompre ses fournitures pour ledit motif, mais qu'il fasse valoir que ce fait ne justifie pas une réduction du loyer, parce que la société a mal apprécié la dangerosité des tuyaux. Supposons enfin que le juge cantonal décide qu'il n'examinera pas la question de la justification effective de la décision de la société de service public (non partie à la procédure), le libellé du point 1 de l'annexe IV démontrant, d'après lui, que le simple fait que cette société ait interrompu ses fournitures de gaz au motif qu'elle jugeait les canalisations dangereuses constitue un "défaut" qui emporte réduction obligatoire du loyer au minimum légal et que, en conséquence, la question de savoir si, oui ou non, le jugement porté par la société au sujet des tuyaux était correct est dépourvue de pertinence et n'appelle donc pas une décision de sa part.

Dans cette affaire fictive également, la justesse ou non de l'évaluation des tuyaux par la société de service public est "cruciale" si l'on se place du point de vue du propriétaire, mais là aussi le juge cantonal refuse de statuer sur la question, au motif qu'elle est dépourvue de pertinence au regard de la norme matérielle telle qu'interprétée par lui sur la base de son libellé et (j'ajouterais) conformément aux caractéristiques de la législation concernée dans son ensemble (paragraphe 5 ci-dessus).

Pareil refus ne constitue pas une violation de l'article 6 (art. 6). Celui-ci n'implique pas une obligation de statuer sur toute question pouvant être soulevée par l'une ou l'autre des parties. Celles dépourvues de pertinence ne doivent pas faire l'objet d'une décision (voir, a contrario, l'arrêt Ruiz Torija c. Espagne du 9 décembre 1994, série A n° 303-A, p. 12, par. 30). L'article 6 (art. 6) n'habilite pas davantage les organes de la Convention à contrôler l'interprétation par les juridictions internes de règles matérielles de leur droit national, même lorsque pareille interprétation a pour conséquence qu'une certaine question soulevée dans une procédure relevant de l'article 6 (art. 6) est dépourvue de pertinence.

IV.

7. Si l'on passe de cette espèce fictive à l'affaire effectivement déférée à la Cour, le défaut qui, une fois établi, emporte réduction obligatoire du loyer au minimum prévu est défini de la manière suivante (point 4 de l'annexe IV, paragraphe 28 de l'arrêt):

"l'enquête complémentaire menée conformément à la loi provisoire sur l'assainissement du sol indique une pollution du sol situé sous le logement, ou à proximité immédiate de celui-ci propre à créer un risque sérieux pour la santé publique ou l'environnement."

Dans la procédure interne, le locataire

a) a affirmé que "le logement" (son appartement) était situé dans une zone (le Noord-Nieuwlandsepolder-zuid) qui, depuis 1985 déjà, passait pour être polluée et avait, en conséquence, fait l'objet d'une enquête au titre de la loi provisoire sur l'assainissement du sol (LPAS);

b) a soutenu qu'une "enquête complémentaire" menée conformément à cette loi avait indiqué que la zone était polluée à un point tel qu'elle "créait un risque sérieux pour la santé publique ou l'environnement" et a, en conséquence, invité le juge cantonal à réduire son loyer au minimum légal.

A l'appui de sa thèse énoncée sous le point b) ci-dessus, il produisit une lettre de l'autorité compétente au titre de la LPAS dans laquelle celle-ci déclarait que "l'enquête complémentaire l'avait amenée à conclure que des mesures supplémentaires d'assainissement du sol s'imposaient" dans la zone (paragraphe 10 de l'arrêt).

Le propriétaire - la société requérante - ne contesta ni l'allégation mentionnée sous le point a) ci-dessus, ni qu'eût été réalisée une "enquête

complémentaire" qui avait amené l'autorité compétente à prescrire le passage à l'étape suivante prévue par la LPAS. Sa thèse consistait plutôt à dire que ce dernier fait ne justifiait pas une réduction du loyer, dès lors que l'autorité en cause avait agi sur la base d'une appréciation erronée de la dangerosité de la pollution: il soutenait que le rapport de "l'enquête complémentaire" avait précisé que la pollution n'était pas de nature à "créer un risque sérieux pour la santé publique".

Le juge cantonal de Schiedam interpréta le point 4 de l'annexe IV comme signifiant que le simple fait que "l'enquête complémentaire" avait amené l'autorité compétente au titre de la LPAS à prescrire le passage à l'étape suivante prévue par cette loi - classer le site parmi ceux nécessitant un assainissement du sol (saneringsgeval; paragraphe 17 de l'arrêt) - impliquait l'existence d'un "défaut" emportant réduction obligatoire du loyer au minimum légal, et que, en conséquence, la question du caractère correct ou non du jugement porté par l'autorité compétente sur la dangerosité de la pollution, loin d'être "cruciale", était dépourvue de pertinence dans la procédure de contrôle du loyer et ne constituait donc pas une question à trancher dans ce cadre.

Dans ce cas concret également, la conclusion ne peut être différente de celle formulée sous le point III ci-dessus, à savoir que le refus par le juge cantonal de se pencher sur la question soulevée par le propriétaire défendeur n'emporte pas violation de l'article 6 (art. 6), dès lors que celui-ci n'implique ni une obligation de statuer sur toute question pouvant être soulevée par l'une ou l'autre des parties, ni un étalon permettant de jauger l'interprétation d'une règle matérielle de droit national retenue par une juridiction interne et en conséquence de laquelle une question donnée est dépourvue de pertinence pour la décision à rendre.

V.

8. L'analyse de la présente espèce exposée à la section IV confirme ma proposition (paragraphe 2 et 3 ci-dessus) selon laquelle la question qui se pose en l'occurrence concerne essentiellement le droit matériel (interne) ou, pour être plus précis, l'interprétation de ce droit. Ainsi que j'espère l'avoir démontré, le coeur du problème est l'interprétation donnée par le juge cantonal du point 4 de l'annexe IV.

Normalement, il appartient aux juridictions internes d'interpréter le droit national, mais puisque la Cour européenne des Droits de l'Homme se réserve un certain pouvoir de contrôle du caractère raisonnable de pareilles interprétations (voir, par exemple, les arrêts *Casado Coca c. Espagne* du 24 février 1994, série A n° 285-A, p. 18, par. 43, et *Bulut c. Autriche* du 22 février 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-II, pp. 355-356, par. 29), je conclurai par quelques remarques sur l'interprétation retenue par le juge cantonal, ou plutôt sur l'interprétation adoptée par divers autres

juges cantonaux et qui, en l'espèce, a été suivie par le juge cantonal de Schiedam (paragraphe 38 de l'arrêt de la Cour).

9. Il convient tout d'abord de faire remarquer que l'interprétation en cause est conforme au texte de la norme (paragraphe 7 ci-dessus): celui-ci ne précise ni comment ni de quelle manière il faut établir que "l'enquête complémentaire" indique une pollution atteignant le degré requis. En particulier, il ne se réfère pas au rapport des experts auteurs de "l'enquête complémentaire". Dès lors, les juges cantonaux étaient libres d'établir que "l'enquête complémentaire" indiquait une pollution atteignant le degré requis, en estimant décisive à cet égard l'opinion des autorités compétentes.

Deuxièmement, lesdits juges cantonaux avaient de bons motifs pour ce faire. L'"enquête complémentaire" n'est que l'une des étapes de la procédure préalable à l'assainissement du sol prévue par la LPAS (paragraphe 32 de l'arrêt), et, en vertu de cette loi, l'autorité compétente n'est fondée à autoriser le passage à l'étape suivante que si elle est convaincue que l'"enquête complémentaire" a indiqué (à suffisance) une pollution du sol dans la zone pertinente "propre à créer un risque sérieux pour la santé publique ou l'environnement". En conséquence, aux fins de l'application du point 4 de l'annexe IV, le fait que l'autorité compétente ait autorisé le passage à l'étape suivante peut très bien être compris comme établissant que "l'enquête complémentaire menée conformément à la loi provisoire sur l'assainissement du sol indiquait [effectivement] une pollution du sol situé sous le logement, ou à proximité immédiate de celui-ci, propre à créer un risque sérieux pour la santé publique ou l'environnement".

Troisièmement, cette interprétation met l'application du point 4 de l'annexe IV en conformité avec celle des autres points de cette annexe (paragraphe 5 ci-dessus). Elle le fait en réduisant cette application à une simple question de fait: comment l'autorité compétente au titre de la LPAS a-t-elle réagi lorsqu'on lui a présenté les résultats de l'"enquête complémentaire"? De surcroît, elle évite des discussions techniques difficiles qui deviendraient inévitables si les commissions des loyers et les juges cantonaux devaient décider eux-mêmes si, oui ou non, le rapport des experts ayant mené l'"enquête complémentaire" indique à suffisance une pollution du sol atteignant le degré requis: pareilles discussions ne cadrent pas avec le caractère de la procédure en question telle qu'elle se trouve exposée au paragraphe 5 ci-dessus.

En somme, cette interprétation - qui semble être celle du ministre compétent, qui est suivie par ce que je crois être une majorité des juges cantonaux et qui apparaît également avoir l'approbation de la section juridictionnelle du Conseil d'Etat (paragraphe 38 de l'arrêt) - est raisonnable et aurait dû, par conséquent, être prise en considération par la Cour européenne. C'est cette interprétation du point 4 de l'annexe IV qui

sous-tend la décision du juge cantonal de Schiedam en l'espèce: son libellé ne permet pas le moindre doute à cet égard (paragraphe 17 de l'arrêt).

VI.

10. Au paragraphe 4 ci-dessus, j'ai dit que la question qui se pose en l'espèce ne relève pas de l'article 6 (art. 6), mais tout au plus de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Je pense avoir suffisamment éclairé la première partie de cette proposition. Aussi terminerai-je en formulant une brève remarque sur la seconde partie.

D'après l'interprétation ci-dessus discutée du point 4 de l'annexe IV, la décision de l'autorité compétente au titre de la LPAS a indirectement des conséquences pour le loyer dès lors que, à la suivre, le simple fait que l'autorité en cause ait décidé de prendre des mesures d'assainissement supplémentaires implique l'existence d'un "défaut" tellement grave que le loyer ne peut être que le loyer minimum autorisé. D'après cette interprétation, les propriétaires ne peuvent contester cette décision dans le cadre de la procédure relative au loyer. Il est toutefois loin d'être certain que les propriétaires aient la possibilité d'attaquer la décision de l'autorité compétente au titre de la LPAS par la voie d'un recours administratif. Aussi pourrait-on soutenir que la règle pertinente du droit matériel interne fait peser une charge disproportionnée sur les propriétaires, et que, par conséquent, elle est incompatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Toutefois, ce grief n'a pas été formulé devant la Cour, la Commission l'ayant déclaré manifestement mal fondé et, partant, irrecevable.