Rapport de la délégation Néerlandaise

présenté par

M. J. H. BLAAUW
Membre du Conseil d'Etat

TABLE DES MATIERES

PARTIE A — GENERALITES

A.1. **Mesures de droit administratif**
A.1.1. *La juridiction administrative*
A.1.2. *Le recours administratif*
A.1.3. *Le juge civil*
A.1.4. *Simplification souhaitable*
A.2. **Délimitation du sujet**
A.3. **Acte administratif individuel**
A.3.1. *Contrainte administrative*
A.3.1.1. *Définition*
A.3.1.2. *Dispositions législatives*
A.3.1.3. *Organes compétents*
A.3.1.4. *Critères pour l'application de la contrainte policière*
A.3.1.5. *L'application de la contrainte administrative: une compétence*
A.3.2. *Autres moyens de contrainte*
A.4. **Examen par le juge**
A.4.1. *Section de Juridiction du Conseil d'Etat*
A.4.1.1. *Compétence, loi Arob*
A.4.1.2. *Motifs de recours*
A.4.1.3. *Décisions pouvant être prises par la Section de Juridiction*
A.4.2. *Le référé administratif*
A.4.2.1. *Suspension par le président de la Section de Juridiction*
A.4.2.2. *Mesure provisoire à prendre par le président de la Section de Juridiction*
A.4.3. *La contrainte administrative et (le président de) la Section de Juridiction*
A.4.4. *La contrainte administrative et le juge civil*
A.5. **Décisions ne prenant pas immédiatement effect**

PARTIE B — Les réfugiés

B.1. **Réglementation**
B.2. **Demande du statut de réfugié**
B.3. **Délimitation du sujet**
B.4. **Expulsion**
B.4.1. *Définition*
B.4.2. *Conditions*
B.4.3. *Ordre d'expulsion*
B.4.4. *Référé*

PARTIE C — L'ENVIRONNEMENT
C.l. **Moyens de contrainte de la législation en matière d'environnement**
C.2. **Choix des mesures à prendre**
C.2. **L'examen par le juge**

PARTIE D — CONCLUSIONS

PARTIE A — GENERALITES

A. 1. **Mesures de droit administratif**

A. 1.1. *La juridiction administrative*

En plus de la juridiction ordinaire, les Pays-Bas connaissent différentes instances chargées de la juridiction administrative, c'est-à-dire, de la juridiction dans les litiges en matière de droit public opposant les administrés aux pouvoirs publics.

Depuis le 1er juillet 1976, la Section de Juridiction du Conseil d'État fait office de juge administratif suprême. Pour ses compétences, prière de se référer au point A.4.1.1.

Pour divers domaines spécifiques, il existe des collèges spéciaux dont les plus importants sont:

a) les Commissions d'appel, jugeant en première instance, et la Commission centrale d'appel, jugeant en deuxième instance; ces commissions s'occupent avant tout des recours contre les décisions des organes chargés de la mise en oeuvre des assurances populares et des assurances sociales;
b) les tribunaux des fonctionnaires, jugeant en première instance, et la Comission centrale d'appel, jugeant en seconde instance; ils connaissent des recours contre les décisions prises à l'égard des fonctionnaires;
c) le Collège du contentieux économique, qui a avant tout compétence en matière de législation socio-économique;
d) les chambres fiscales des Cours d'appel et la Cour suprême, qui font partie de la juridiction ordinaire.

A.1.2. *Le recours administratif*

Outre la juridiction administrative, il existe aux Pays-Bas la possibilité d'introduire un recours administratif, non pas auprès d'une instance judiciaire indépendante, mais auprès d'un organe de niveau supérieur dans le cadre de l'Administration. De nombreuses lois prévoient le recours auprès de la Couronne contre les décisions prises par des administratifs (collectivités locales), auquel cas la Couronne est l'instance la plus élevée.

La Cour européenne des Droits de l'Homme a estimé, dans son arrêt rendu le 23 octobre 1985 dans l'affaire Benthem/Etat néerlandais, que le recours à la Couronne, existant aux Pays-Bas depuis 1862, est inconciliable avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales (Rome, 1950), dans la mesure où la Couronne est appelée à se prononcer, dans le cadre du litige qui lui est soumis, sur des droits et obligations des citoyens (1). Selon la Cour, la Couronne ne peut pas être considérée comme une instance judiciaire au sens des dispositions de la Convention.

La Loi intérimaire relative au recours à la Couronne pallie cette lacune révélée par l'arrêt dans l'affaire Benthem. Cette loi, entrée en rigueur le 1er janvier 1988 pour une durée de cinq ans, donne à la Section du Contentieux du Conseil d'État qui avait jusqu'à présent pour unique tâche de donner un avis concernant les recours administratifs, la compétence de prendre des décisions en tant qu'instance judiciaire indépendante. La Couronne conserve toutefois sa compétence de décision — et la Section du Contentieux sa fonction consultative — dans les litiges concernant des décisions de portée générale en matière de plan d'affectation des sols et de litiges administratifs proprement dits, par exemple.

A.1.3. *Le juge civil*

Il convient de signaler enfin la tâche que peut remplir le juge civil. Si une personne intente auprès de ce juge une action en responsabilité délictuelle du fait que les pouvoirs publics ont, à son avis, pris une décision illicite à son égard ou commis un acte illicite, le juge civil examine la légalité de cette décision ou de cet acte s'il n'existe pas en la matière d'autre instance susceptible de garantir la protection juridique et si la voie de recours concernée est entourée de garanties suffisantes et offre une protection satisfaisante.

A. 1.4. *Simplification souhaitable*

Au cours des années, le nombre des lois administratives et des organes chargés de la juridiction administrative a considérablement augmenté. Le droit administratif est par conséquent devenu de plus en plus difficilement accessible. Par ailleurs, l'absence d'un juge suprême unique entraîne le risque de voir des jugements divergents rendus par diverses instances. Lors d'une récente révision de la Constitution, le législateur s'est vu confier la mission d'élaborer des règles générales de droit administratif (2). Cette mission a débouché sur l'élaboration d'un avant-projet de loi générale en matière de droit administratif (1987). Pour illustrer les objections que soulève la dispension entre divers organes judiciaires des compétences en matière de litiges administratifs, nous évoquerons l'exemple suivant.

En vertu de la loi relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes, l'administration communale ou provinciale ou la Couronne, peut en certains cas ordonner au titulaire d'une autorisation accordée sur la base de la loi précitée ou à celui qui exploite l'entreprise de fermer l'entreprise. Une telle décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la Couronne.

Si cet ordre n'est pas respecté, l'autorité compétente peut, pour forcer l'exécution de l'ordre, décider de recourir contre l'intéressé à une contrainte administrative (pour la définition de ce terme, voir le point A.3.1.1.). Cette décision peut alors faire l'objet d'un recours devant la Section de Juridiction du Conseil d'État.

Une situation analogue se présente dans le domaine du droit d'asile. Le Section de Juridiction juge si la décision du secrétaire d'État à la Justice de ne pas admettre le demandeur d'asile en tant que réfugié aux Pays-Bas est juste, et le juge civil juge en référé de la décision du secrétaire d'État d'expulser l'étranger hors des Pays-Bas, prise à la suite du refus de lui reconnaître le statut de réfugié.

A.2. **Délimitation du sujet**

Pour des raisons pratiques, nous n'examinerons dans ce qui suit que le domaine de juridiction de la Section de Juridiction du Conseil d'État et, dans une certaine mesure, de la Couronne et du juge civil, pour autant que cella soit pertinent dans le cadre du thème de ce colloque.

Nous ne prendrons donc pas en considération les autres collèges préci-

tés, à savoir les commissions d'appel, les tribunaux des fonctionnaires, la Commission centrale d'appel et le Collège du contentieux économique.

A.3. **Acte administratif individuel**

A.3.1. *Contrainte administrative*

A.3.1.1. *Définition*

La décision de recourir à la contrainte administrative — également désignée par le terme de contrainte policière — pourrait être définie comme la décision prise par le pouvoir compétent d'agir, le cas échéant avec l'intervention de la police, afin de mettre une situation résultant ou risquant de résulter de l'inobservation par un citoyen de l'obligation découlant d'une norme de droit administratif en accord avec cette norme.

A.3.1.2. *Dispositions législatives*

Le législateur à prévu dans nombre de lois un article conférant à un organe administratif déterminé la compétence d'ordonner une forme de contrainte administrative explicitemente définie.

Les articles 152 et 210 de la Loi sur les communes et l'article 116 de la Loi sur les provinces confèrent au bourgmestre et aux échevins et aux députations provinciales une compétence plus ou moins générale en matière de contrainte administrative. En vertu de ces dispositions, ces organes sont habilités, en cas d'infraction à une loi, à un règlement d'administation publique ou, dans certains cas, à une ordonnance, qu'ils sont chargés de faire exécuter, à enlever, à empêcher ou à rétablir dans la situation antérieure, aux frais du contrevenant, ce qui a été fait en violation de ces dispositions. Les organes de l'Administration centrale ne possèdent pas une telle compétence générale. La compétence de recourir à la contrainte administrative est par contre prévue dans certaines lois spécifiques.

A.3.1.3. *Organes compétents*

Outre aux collèges des bourgmestre et échevins et aux députations provinciales, la compétence d'exercer la contrainte administrative revient, selon les dispositions spécifiques de la loi concernée, aux ministres, aux

secrétaires d'Etat, aux directions des wateringues, aux autorités portuaires, ainsi qu'à certains fonctionnaires tels que les inspecteurs de la santé publique chargés de contrôler le respect de la législation en matière de protection de l'environnement.

A. 3.1.4. *Critères pour l'application de la contrainte policière*

La plupart des dispositions législatives concernant la contrainte administrative posent comme condition que, sauf les cas d'urgence, la contrainte administrative n'est mise en oeuvre qu'après avertissement écrit de l'intéressé.

Selon de la jurisprudence, il faut que l'avertissement écrit fasse clairement État de la situation à l'égard de laquelle la contrainte administrative est envisagée. De plus, l'avertissement doit contenir une injonction concrète dont le respect permette à l'intéressé de prévenir l'exécution de la contrainte administrative. En outre, l'intéressé doit disposer d'un délai raisonnable pour pouvoir donner suite à l'injonction. D'une manière générale, il n'est pas nécessaire que l'avertissement ni l'exécution effective de la contrainte administative soient préalablements soumis à l'examen du juge. Selon la jurisprudence de la Section du Contentieux du Conseil d'État, il faut que la situation illégale puisse être ultérieurement légalisée.

A.3.1.5. *L'application de la contrainte administrative: une compétence*

La Section Contentieux du Conseil d'État estime que l'application de la contrainte administrative n'est pas une obligation mais une compétence. Cela implique que l'organe qui envisage d'appliquer la contrainte administrative doit préalablement évaluer les intérêts en cause. Cette évaluation peut déboucher sur la conclusion que la contrainte administrative ne doit pas être mise en oeuvre malgré l'existence d'une situation illégale. Par ailleurs, l'organe public compétent n'a pas dans tous les cas la liberté de refuser l'application de la contrainte administrative lorsque la demande est faite par une personne qui a intérêt à ce qu'il soit mis fin à la situation illégale concernée.

A.3.2. *Autres moyens de contrainte*

Outre la contrainte administrative, les pouvoirs publics disposent encore d'autres moyens d'amener les citoyens à agir conformément aux règles

de droit administratif qui leur sont applicables. Il y a lieu de citer par exemple dans ce contexte le retrait éventuel d'une autorisation accordée ou la modification ou l'extension des conditions auxquelles l'autorisation a été accordée.

Dans le cas d'un établissement (usine ou discothèque par exemple), il est possible d'ordonner la fermeture de l'établissement (3). Par ailleurs, l'organe public compétent peut, dans des cas d'espèce, imposer le paiement d'une astreinte s'il n'est pas satisfait à certaines conditions (4).

Il est également possible d'atteindre directement ou indirectement l'objectif recherché en recourant au droit pénal, étant donné que la plupart des règlements de droit administratif stipulent que toute infraction à les dispositions imposant une obligation ou une interdiction est punissable.

A.4. **Examen par le juge**

A.4.1. *Section de Juridiction du Conseil d'État*

A.4.1.1. *Compétence, loi Arob*

Toute personne physique ou juridique directement lésée dans ses intérêts par une décision au sens de l'article 2 de la loi relative à la juridiction administrative en matière de recours formés contre des décisions des pouvoirs publics (ci-après loi Arob) et n'étant pas une décision émanant de l'autorité centrale, peut, sauf quelques exceptions, introduire une réclamation auprès de l'organe administratif qui a pris la décision (5).

La personne physique ou morale qui est lésée dans ses intérêts par la décision prise à la suite de la réclamation ou par la décision de l'autorité centrale, exception faite notamment des décisions sur recours devant la Couronne, peut introduire un recours auprès de la Section de Juridiction du Conseil d'État (6).

Selon l'article 2 de la loi Arob, il faut entendre par décision toute décision écrite émanant d'un organe administratif comme visé à l'article 1er de la loi et entraînant un effet de droit. Ne sont pas considérés comme des décisions au sens de cette loi:

a) les décisions de portée générale;
b) les actes juridiques de droit civil.

Le refus de prendre une décision est assimilé à une décision (7 et 8).

Une décision est censée avoir été refusée lorsque le délai légal prévu pour prendre la décision est écoulé sans qu'une décision ne soit intervenue ou, en l'absence d'un tel délai, lorsqu'une décision n'est pas intervenue dans un délai raisonnable.

Les articles 5 et 6 de la loi Arob mentionnent un grand nombre de catégories de décisions contre lesquelles il n'est pas possible d'introduire un recours comme visé dans ladite loi. L'une de ces catégories est constituée par les décisions contre lesquelles une autre procédure de recours de droit administratif est ouverte conformément aux dispositions légales en vigueur.

A.4.1.2. *Motifs de recours*

La Section de Juridiction examine, conformément aux dispositions de l'article 8, paragraphe 1, de la loi Arob, si:

a) la décision est contraire à un règlement général impératif;
b) l'organe administratif, en prenant la décision, a manifestement utilisé ses compétences à d'autres fins que celles pour lesquelles elles lui avaient été reconnues;
c) l'organe administratif n'aurait pas dû raisonnablement, après avoir pesé les intérêts en cause, prendre la décision incriminée;
d) l'organe administratif a, d'une autre manière, pris une décision contraire aux principes généralement reconnus d'une bonne administration, par exemple le principe de la motivation, de l'égalité ou de l'équité.

A.4.1.3. *Décisions pouvant être prises par la Section de Juridiction*

En ce qui concerne un litige qui lui est soumis, la Section de Juridiction peut:

a) déclarer le plaignant non recevable;
b) rejeter le recours;
c) annuler en tout ou en partie la décision incriminée sur la base de l'un des motifs mentionnés au paragraphe précédent; l'organe administratif ayant pris la décision attaquée doit, pour autant que nécessaire, prendre une nouvelle décision dans l'affaire en tenant compte de la décision de la Section de Juridiction;

d) en cas d'annulation, la Section peut:

* imposer à l'organe administratif dont la décision a été annulée un délai dans lequel il doit prendre une nouvelle décision dans l'affaire;
* stipuler que les effets de la décision annulée sont totalement ou partiellement maintenus;
* stipuler que des dommages et intérêts seront accordés en faveur de la personne morale désignée dans la décision, l'intéressé conservant le droit de réclamer des dommages et intérêts sur la base d'autres dispositions légales (article 99 de la loi sur le Conseil d'État);

e) en cas de non-exécution de la décision, le citoyen concerné peut s'adresser à la Section de Juridiction pour réclamer des dommages et intérêts ou exiger que l'organe administratif donne suite à la décision dans un délai à déterminer par ladite Section, le cas échéant sous peine d'astreinte.

A.4.2. *Le référé administratif*

A.4.2.1. *Suspension par le président de la Section de Juridiction*

L'introduction d'un recours ou d'une réclamation comme visé dans la loi Arob n'a en règle générale pas d'effet suspensif. L'article 107 de la loi sur le Conseil d'État offre toutefois à l'intéressé la possibilité de demander, dans des cas d'urgence, au président de la Section de Juridiction de suspendre la décision incriminée en attendant la décision a propos de la réclamation ou la décision rendue par la Section. Une telle requête n'est possible que si une procédure est également engagée sur le fond. Le président suspend la décision incriminée lorsque son exécution immédiate entraînerait pour l'intéressé un dommage disproportionné par rapport à l'intérêt qui serait servi si la décision était exécutée sans délai. On admet généralement l'existence d'un tel dommage lorsque la décision ne pourra pas être maintenue dans la procédure au fond.

Une décision de suspension prononcée par le président suspend immédiatement l'effet de la décision en question et devient caduque dès que la procédure est terminée.

A.4.2.2. *Mesure provisoire à prendre par le président de la Section de Juridiction*

En vertu de l'article 107, le président de la Section de Juridiction peut également prendre une mesure provisoire lorsque la suspension serait à elle seule insuffisante ou n'aurait aucun sens (par exemple en cas de refus d'une autorisation). Les mesures provisoires prises jusqu'à ce jour par le président de la Section sont de natures très diverses et dépendent des circonstances. C'est ainsi que le président a déjà décidé dans des cas spécifiques que:

— le demandeur serait considéré comme étant en possession de l'autorisation demandée;
— que l'organe administratif devait appliquer la contrainte administrative;
— qu'une commune devait remettre en place ce qui avait été enlevé par elle par contrainte administrative.

A.4.3. *La contrainte administrative et (le président de) la Section de Juridiction*

La Section de Juridiction considère l'avertissement écrit qui, sur la base de diverses lois, doit précéder la contrainte administrative comme une décision au sens de l'article 2 de la loi Arob et se considère par conséquent compétent pour examiner la notification de contrainte administrative. La plupart des litiges en matière de contrainte administrative qui sont soumis à la Section et à son président concernent des notifications de contrainte administrative basées sur les articles 152/210 de la loi sur les communes et l'article 116 de la loi sur les provinces. Il s'agit d'ailleurs d'infractions à de nombreux règlements très divers, infractions auxquelles les députations provinciales et les colèges des bourgmestre et échevins veulent mettre un terme en annonçant la contrainte administrative et, le cas échéant, en l'exécutant, ou du moins annuler les effets de telles infractions.

Comme le délai dont bénéficie l'intéressé pour mettre un terme à la situation illégale serait toujours dépassé depuis longtemps au moment où la Section de Juridiction examine l'affaire, on introduit souvent, en matière de contrainte administrative, un référé administratif.

A.4.4. *La contrainte administrative et le juge civil*

Le juge civil examine la mise en œuvre concrète de la contrainte administrative, le recouvrement des coûts ainsi que les actions en dommages et intérêts dans les cas où la contrainte administrative a été appliquée et où la

Section de Juridiction a annulé la décision par laquelle la contrainte administrative a été notifiée. En pareil cas, le juge civil se range à l'avis de la Section de Juridiction quant à l'illégalité de la décision annulée par elle et ne porte donc pas de propre jugement à ce sujet. Signalons dans ce contexte que la Cour suprême a jugé, dans un arrêt rendu en 1973, qu'un organe administratif ne peut pas, par le moyen d'une action en référé pour un acte illicite, exiger du citoyen le respect de dispositions législatives émanant de cet organe administratif (9). Les pouvoirs publics ne peuvent donc pas obtenir du juge qu'il ordonne à un citoyen d'effectuer un acte déterminé ou qu'il lui interdise de faire un acte déterminé, laissant ainsi en fait au juge la décision d'agir contre une situation indésirable ou la menace qu'une telle situation se présente. Les pouvoirs publics disposent en effet de la possibilité d'appliquer des contraintes administratives.

A.5. **Décisions ne prenant pas immédiatement effet**

Dans le prolongement du point A.4.2.1., dans lequel nous avons traité de la suspension de décisions par le président de la Section de Juridiction, signalons enfin que certaines lois contiennent des dispositions prévoyant des dérogations à la règle selon laquelle une décision prend immédiatement effet. Nous mentionnerons dans ce contexte la loi portant dispositions générales en matière de protection de l'environnement, qui stipule, par exemple, qu'une décision portant retrait d'une autorisation accordée sur la base de certaines lois en matière d'environnement ne prend effet qu'après l'expiration d'un délai d'un mois au cours duquel l'intéressé a pu prendre connaissance de la décision et — si une demande a été introduite dans ce délai auprès du président de la Section Contentieux du Conseil d'État en vue de suspendre la décision ou de prendre une mesure provisoire — qu'après qu'une décision a été prise à la suite de cette demande (10).

L'organe administratif qui a décidé du retrait peut, dans les cas où considère qu'il est indispensable que la décision prenne immédiatement effet, passer outre à cette règle en stipulant dans la décision qu'elle prend immédiatement effet (11).

Une réglementation analogue s'applique dans les cas de décisions ordonnant la fermeture d'un établissement sur la base de la loi relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes (12).

PARTIE B — LES REFUGIES

B.l. **Réglementation**

Les dispositions des cinq réglementations indiquées ci-après présentent un intérêt particulier pour les étrangers qui souhaitent être admis aux Pays-Bas en tant que réfugiés:

a) la Convention relative au statut des réfugiés (Genève, 28 juillet 1951) et le Protocole relatif au statut des réfugiés (New York, 31 janvier 1967);
b) la Loi sur les étrangers, en particulier l'article 15, premier et deuxième paragraphes (1);
c) le Décret sur les étrangers (une réglementation prise par la Couronne sur la base de la loi sur les étrangers);
d) la Directive sur les étrangers (un règlement pris par le Ministre de la Justice);
e) la Circulaire concernant les étrangers, exposant la politique à l'égard des étrangers et émanant du Ministre de la Justice.

B.2. **Demande du statut de réfugié**

Les étrangers qui, à leur arrivée aux Pays-Bas, invoquent la qualité de réfugié et qui n'appartiennent pas à la catégorie des réfugiés auxquels le Gouvernement offre asile, peuvent introduire une demande visant à être admis en tant que réfugiés (2). Après audition de l'intéressé, le secrétaire d'État à la Justice examine si l'étranger est un réfugié au sens de la convention citée sous a. S'il estime que l'étranger doit être considéré comme réfugié, ce dernier est admis aux Pays-Bas en tant que tel. Cette règle souffre toutefois des exceptions, dans le cas où les Pays-Bas ne sont pas le premier pays d'accueil de l'intéressé, c'est-à-dire, le pays où l'étranger a séjourné en premier lieu après avoir quitté son pays d'origine et où il jouissait d'une protection suffisante en tant que réfugié ou aurait pu en jouir s'il en avait fait la demande. Si le premier pays d'accueil est un pays autre que les Pays-Bas, le secrétaire d'Etat rejette la demande, en concertation avec le Ministre des Affaires étrangères (3).

La demande est également rejetée si, de l'avis du secrétaire d'État à la Justice, l'étranger ne peut pas être considéré comme réfugié au sens de la convention citée sous a. En cas de décisions négative, l'intéressé peut

demande au secrétaire d'État à la Justice de reconsidérer sa demande (4). Si le secrétaire d'État rejette une nouvelle fois sa demande — après avoir entendu en principe la Commission consultative pour les étrangers (5) —, l'étranger peut introduire un recours contre cette décision auprès de la Section de Juridiction du Conseil d'État (6). Celle-ci examine, à la lumière des réglementations précitées et de l'article 8, paragraphe 1, de la loi Arob (voir A.4.1.2.), si la décision prise à la suite de la demande par l'intéressé du réexamen de son cas n'est pas illicite.

Une question qui intervient également pendant cette procédure est celle de savoir si l'étranger qui, de l'avis du secrétaire d'État, ne peut pas faire valoir de droits à l'admission aux Pays-Bas en tant que réfugié ni à un autre titre, peut être expulsé des Pays-Bas à un moment situé dans la période entre la demande du statut de réfugié et la décision de la Section de Juridiction du Conseil d'État.

B.3. **Délimitation du sujet**

Nous n'aborderons dans ce chapitre que les décisions d'expulsion d'étrangers qui, selon le secrétaire d'Etat à la Justice, ne peuvent pas faire valoir de droits à l'admission aux Pays-Bas en tant que réfugiés et qui n'ont pas déjà été autorisés antérieurement à séjourner aux Pays-Bas. Ce sont en effet surtout ces décisions-là qui, en la matière, sont mises en œuvre par les pouvoirs publics eux-mêmes.

B.4. **Expulsion**

B.4.1. *Définition*

Par expulsion il faut entendre le renvoi effectif du territoire des Pays-Bas, si nécessaire avec l'assistance de la police. L'expulsion est une forme de contrainte administrative.

B.4.2. *Conditions*

L'article 22 paragraphe 2, de la loi sur les étrangers prévoit que les étrangers qui invoquent que leur expulsion des Pays-Bas les placerait dans l'obligation de se rendre immédiatement dans un pays où ils ont tout lieu de craindre des persécutions en raison de leurs conceptions religieuses ou politiques ou de leur nationalité, ou en raison de leur appartenance à une

race ou à un groupe social déterminé, ne peuvent être expulsés que sur la base d'une décision du Ministre de la Justice ou du secrétaire d'État à la Justice.

La loi sur les étrangers comporte en outre des dispositions en vertu desquelles un étranger ne peut être expulsé aussi longtemps que le Ministre de la Justice n'a pas pris de décision sur la demande de réexamen du refus d'admission aux Pays-Bas en tant que réfugié ou aussi longtemps que la Section de Juridiction du Conseil d'État ne s'est pas prononcée sur le recours introduit en la matière (7). En d'autres termes, l'introduction d'une demande de réexamen du refus ou d'un recours auprès du Conseil d'État a automatiquement, conformément à la loi sur les étrangers, un effet suspensif à l'égard de l'expulsion.

Certains dispositions de la loi sur les étrangers permettent toutefois de déroger sous certaines conditions à ce principe général (8). Ces dispositions s'appliquent à la plupart des personnes qui demandent asile et auxquelles une autorisation de séjouner aux Pays-Bas n'a pas encore été accordé antérieurement. Depuis le 16 avril 1987, on applique à l'égard de cette catégorie d'étrangers une nouvelle politique aux termes de laquelle une demande de réexamen d'un refus ou l'introduction d'un recours auprès de la Section de Juridicton du Conseil d'État n'a plus d'effet suspensif en ce qui concerne l'expulsion de l'intéressé lorsqu'il y a lieu d'admettre que la personne qui demande asile n'est pas venue directement aux Pays-Bas et qu'avant son entrée aux Pays-Bas elle a séjournée dans un autre pays. Il faut toutefois que, pour autant qu'il soit réfugié, l'intéressé ait bénéficié ou eût pu bénéficier dans ce pays d'une protection suffisante contre son renvoi vers son pays d'origine et qu'il ait séjourné ou eût pu séjourner dans ce pays dans des conditions ne devant pas être considérées comme anormales pour ce pays (9). Sur la base de cette nouvelle politique suivie en la matière, le Ministre de la Justice n'accorde pas non plus l'autorisation d'attendre aux Pays-Bas la décision au sujet de la demande de réexamen du refus du statut de réfugié lorsqu'on est raisonnablement en droit d'admettre que l'étranger ne satisfait pas à la définition de «réfugié» donnée dans la partie 1 (A) de la convention et du protocole susvisés.

Depuis le 16 avril 1987, une personne qui demande asile peut être expulsée avant la décision en première instance sur sa demande d'admission aux Pays-Bas en tant que réfugié. Il faut toutefois que l'on puisse raisonnablement admettre que l'étranger n'est pas venu directement aux Pays-Bas et qu'avant son entrée aux Pays-Bas il a séjourné dans un autre pays comme visé ci-dessus (10).

Signalons enfin qu'une personne qui demande asile et qui a été autorisée à rester aux Pays-Bas en attendant la décision sur sa demande de réexamen du refus ne peut pas automatiquement s'attendre à bénéficier à nouveau d'une telle autorisation en cas de recours devant la Section de Juridiction du Conseil d'État. En effet, au cours de l'étude de sa demande en vue du réexamen du rejet de la demande, des faits nouveaux peuvent se manifester justifiant l'expulsion hors des Pays-Bas de l'intéressé.

B.4.3. *Ordre d'expulsion*

Les étrangers qui invoquent le statut de réfugié ne peuvent être expulsés que sur ordre du Ministre de la Justice ou du secrétaire d'État à la Justice (11). L'ordre de procéder à l'expulsion effective de l'étranger en question est donné à un fonctionnaire chargé du contrôle des étrangers ou de la surveillance des frontières. Un tel ordre est donné en cas de rejet de la demande d'admission en tant que réfugié ou de rejet de la demande de réexamen du refus, ou en cas de rejet du recours dans l'hypothèse où l'introduction d'une demande de réexamen du rejet ou du recours n'est pas assortie d'un effet suspensif. L'ordre d'expulsion peut également être donné avant même la décision au sujet de la demande d'admission.

Si un étranger est susceptible d'être expulsé, on lui accorde en général un délai de trente jours pour quitter librement les Pays-Bas (12). Il est alors en principe libre de partir vers le pays de son choix.

Si, de l'avis du Ministre de la Justice, la demande d'admission a été visiblement faite sans motif valable ou s'il y a utilisation abusive de la procédure de reconnaissance du statut de réfugié, l'étranger se voit accorder un délai plus court que trente jours pour quitter les Pays-Bas (13). On lui signale toutefois la possibilité d'introduire dans le délai fixé un référé devant le juge civil contre son expulsion. Si l'étranger ne quitte pas les Pays-Bas dans le délai imparti et s'il n'introduit pas de procédure en référé, de chef de la police locale a l'obligation de procéder à l'expulsion effective de l'intéressé, à moins que le Ministre de la Justice n'en décide autrement.

B.4.4. *Référé*

En vertu des dispositions de la loi sur les étrangers, un étranger qui demande asile et dont la demande d'admission en tant que réfugié a été rejetée en première et deuxième instances ne peut pas s'adresser au président de la Section de Juridiction pour demander une mesure d'urgence afin de

prévenir son expulsion immédiate. Il n'a pas non plus la possibilité de s'adresser à la Section de Juridiction ou à son président pour attaquer la décision d'expulsion, dans la mesure où une telle décision suit le refus de reconnaissance du statut de réfugié. Il peut, par contre, s'adresser au juge civil en fondant son action sur l'article 1401 du Code civil (acte illicite). Une telle demande a le plus souvent pour objet d'enjoindre à l'État de s'abstenir de toute mesure d'expulsion jusqu'à ce que le Ministre de la Justice ou le secrétaire d'État à la Justice ait pris une décision au sujet de la demande de réexamen du refus du statut de réfugié ou jusqu'à ce que la Section de Juridiction du Conseil d'État ait rendu une décision au sujet d'un recours introduit en la matière. Le juge civil évalue alors les chances qu'a l'étranger d'être admis en tant que réfugié dans le cadre d'une procédure.

PARTIE C — L'ENVIRONNEMENT

C.1. Moyens de contrainte de la législation em matière d'environnement

Il existe aux Pays-Bas de nombreuses réglementations à divers niveaux visant directement ou indirectement à la protection de l'environnement. Dans de nombreux cas, les pouvoirs publics disposent d'un certain nombre de moyens de contraindre des citoyens ou des entreprises à faire ou à s'abstenir de faire certains actes en égard à la protection de l'environnement, et d'intervenir eux-mêmes si nécessaire. Lorsqu'il existe un système d'autorisations, l'organe administratif compétent peut modifier ou étendre les conditions sous lesquelles l'autorisation a été délivrée. Dans certaines circonstances, une autorisation peut même être retirée.

Par ailleurs, plusieurs lois en matière de protection de l'environnement contiennent des dispositions en vertu desquelles un ou plusieurs organes administratifs ont compétence pour recourir à la contrainte administrative en cas d'agissement contraire aux dispositions d'une loi spécifique. Dans la mesure où une loi, un règlement d'administration publique ou une ordonnance en matière de protection de l'environnement charge les autorités provinciales ou communales de l'exécution de ses dispositions, ce sont les Députations provinciales ou les Collèges des bourgmestre et échevins qui, sur la base de l'article 116 de la loi sur les provinces et de l'article 152 de la loi sur les communes, ont compétence pour mettre en oeuvre la contrainte administrative.

Ainsi, la loi relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes ainsi que la loi sur la pollution atmosphérique contiennent des dispositions qui permettent d'ordonner la fermeture totale ou partielle d'une établissement (1). Au lieu d'ordonner la fermeture d'une établissement sur la base de la loi relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes, l'autorité compétente peut également décider, dans certains cas, que le titulaire de l'autorisation délivrée en vertu de cette loi ou celui qui exploite l'entreprise devra payer une astreinte pour chaque jour où il n'est pas satisfait aux conditions imposées (2). La loi sur l'énergie nucléaire et la loi relative aux substances toxiques pour l'environnement confèrent à certains ministres la compétence de prendre, si nécessaire avec l'aide de la police, toutes les mesures qu'ils jugent utiles compte tenu des intérêts en cause (3).

Un autre moyen d'inciter les citoyens et les entreprises à agir conformément aux lois en matière d'environnement consiste à rendre punissable toute infraction aux interdictions et obligations prévus dans ces lois. Il en est ainsi pour les lois relatives à l'environnement et la loi sur les délits économiques, qui a été déclarée applicable à un certain nombre de lois sur l'environnement. Cette dernière loi connaît, contre des sanctions telles que les peines privatives de liberté et l'amende, la possibilité d'imposer la cessation temporaire, totale ou partielle, des activités de l'entreprise du condamné dans laquelle a été commis le délit (4). Le juge pénal peut aussi imposer comme mesure pénale à rencontre du contrevenant l'obligation d'effectuer ce qui n'a pas été fait, d'annuler ce qui a été fait en infraction à la loi et d'effectuer des prestations a titre de réparation (5).

Signalons enfin la possibilité dont disposent les pouvoirs publics de s'adresser au juge civil pour exiger, sur la base de l'article 1401 du Code civil ou d'autres dispositions législatives, la réparation des dommages causés par l'infraction aux lois sur la protection de l'environnement (6).

C.2. **Choix des mesures à prendre**

Afin de prévenir et de combattre efficacement la pollution de l'environnement, il importe qu'il y ait concertation entre le ministère public (chargé des poursuites judiciaires) et l'organe administratif qui a compétence pour exercer la contrainte administrative, pour ordonner la fermeture d'un établissement ou pour prendre d'autres mesures. Le choix entre la poursuite pénale, la contrainte administrative, l'ordre de fermeture d'une établisse-

ment ou une autre mesure doit être fait sur la base des circonstances. En effet, l'application d'une contrainte administrative par exemple n'est pas toujours une mesure sensée. Il suffit de penser dans ce contexte à l'hypothèse où des produits toxiques impossibles à récupérer se sont échappés d'une entreprise. En pareil cas le mal est irréversible et la seule possibilité d'intervention consiste à en enrayer les conséquences en isolant par exemple le terrain pollué. Le responsable peut par ailleurs être contraint de prendre des mesures visant à réduire les risques qu'une nouvelle pollution de ce genre ne se reproduise.

C.3. **L'examen par le juge**

L'examen des modifications ou extensions des conditions auxquelles une autorisation a été délivrée sur la base des principales lois en matière de protection de l'environnement, ainsi que le retrait d'une telle autorisation, qui étaient jusqu'à présent de la compétence de la Couronne, relèvent depuis l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1988, de la loi provisoire en matière de litiges devant être soumis à la Couronne, de la Section du Contentieux du Conseil d'État. La suspension de ces décisions pouvait déjà être demandée au président de cette Section. En ce qui concerne le moment auquel une telle décision ou l'ordre de fermer un établissement prend effet, prière de se reporter au point A.5.

L'examen des décisions prévoyant le recours à la contrainte administrative, en vertu des lois sur la protection de l'environnement ou en vertu de la loi sur les provinces ou de la loi sur les communes, relève, finalement, conformément à la loi Arob, de la Section de Juridiction du Conseil d'État, ou de son président, dans les cas où la suspension d'une telle décision est demandée. En ce qui concerne la tâche du juge civil en matière, prière de se reporter au point A.4.4.

PARTIE D — CONCLUSIONS

1. La section de Juridiction du Conseil d'État est une juridiction administrative générale qui dit droit en première et dernière instances dans les litiges administratifs, à la suite d'une décision d'un organe administratif ou du refus d'un tel organe de prendre une décision.

Il existe des collèges spéciaux pour certains domaines spécifiques. A long terme les Pays-Bas s'efforcent d'arriver à une organisation unique au

sein de laquelle soit regroupée la juridiction à la fois en matière civile, en matière administrative et en matière pénale. La Section de Juridiction ressent néanmoins le besoin d'une première instance. L'introduction d'une telle instance constitue d'ailleurs l'un des objectifs de la politique gouvernementale. Mais tout porte à croire que ce souhait ne sera pas réalisé à court terme. En ce qui concerne les affaires relatives aux étrangers, un projet de loi portant création d'une première instance a été soumis aux autorités consultatives compétentes.

2. La contrainte administrative constitue le principal instrument dont disposent les pouvoirs publics pour assurer l'exécution de leurs décisions. La notification écrite par laquelle les pouvoirs publics informent le citoyen qu'une contrainte administrative sera appliquée et qu'en cas de non-respect de l'injonction, la contrainte administrative sera effectivemente mise en oeuvre aux frais du contrevenant est une décision administrative susceptible de recours devant la Section de Juridiction. Cette décision administrative est entourée de diverses garanties.

Dans tous les cas, c'est à la Section de Juridiction qu'il appartient de juger en dernière instance de la légitimité d'une telle décision, tant dans le cadre d'une procédure au fond que dans un référé administratif. C'est surtout dans les cas de référés administratifs que le président de la Section de Juridiction peut ordonner à bref délai, et le cas échéant immédiatement, la suspension de la décision ou prendre une mesure provisoire.

3. Dans ce contexte, le citoyen concerné jouit d'une garantie particulière en cas de refus d'un organe administratif de prendre une décision. Si, malgré une demande introduite à cet effet, les pouvoirs publics ne mettent pas un terme à une situation illicite dans les cas où ils sont compétents pour le faire, cette omission est assimiliée à un refus de prendre une décision. Dans ce cas, les procédures exposées au point 2 sont d'application.

A la suite de l'arrêt rendu dans l'affaire Benthem par la Cour européenne des droits de l'Homme en date du 23 octobre 1985, la loi provisoire en matière de litiges devant être soumis à la Couronne est entrée en vigueur aux Pays-Bas le 1er janvier 1988. Conformément à cette loi, la Section du Contentieux du Conseil d'Etat interviendra, tout comme c'est le cas pour la Section de Juridiction, en tant que dernier juge administratif dans les litiges devant être portés devant la Couronne. La loi précitée mentionne les litiges qui sont à considérer comme tels: il s'agit avant tout des litiges relatifs à la législation en matière d'environnement dont la Couronne est appelée à connaître et à juger. La Section du Contentieux et son président ont ainsi les mêmes compétences que la Section de Juridiction et son président.

La section du Contentieux conserve toutefois sa fonction consultative suprême en ce qui concerne les décision de portée générale, telles que les plans d'affectation des sols, ainsi qu'à l'égard des différends administratifs proprement dits.

5. Les étrangers et, en particulier, les réfugiés ont acquis au cours des dix à quinze dernières années une protection juridique plus importante aux Pays-Bas. La Section de Juridiction du Conseil d'État juge en dernière instance au sujet de leur statut juridique, étant entendu que, dans les cas d'urgence, le président du tribunal d'arrondissement peut, en référé, ordonner en tant que juge civil la suspension d'une décision ou prendre une mesure provisoire, les parties ayant alors la possibilité d'aller en appel et de se pourvoir en cassation.

NOTES

Partie A

1. Cour européenne des droits de l'homme, 23 octobre 1985, affaire n° 1/1987/73/111, publication CEDH, série, A, vol. 97.
2. Article 107, paragraphe 2, de la Constitution.
3. Article 28, de la loi relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes, (ordonnances communales).
4. Article 28a, de la loi relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes.
5. Article 7, paragraphe 2, de la loi relative à la juridiction administrative en matière de recours formés contre des décision des pouvoirs publics (loi Arob).
6. Article 7, paragraphe 1, de la loi Arob.
7. Article 2, paragraphe 2, de la loi Arob.
8. Article 3 de la loi Arob.
9. Cour suprême, 9 novembre 1973, publié dans la revue *Jurisprudence néerlandaise* 1974/91, (affaire commune de Limmen contre Houtkoop).
10. Article 51, paragraphe 1, de la loi portant dispositions générales en matière de protection de l'environnement.
11. Article 51, paragraphe 2, de la loi précitée.
12. Article 56 de la loi précitée.

Partie B

1. Article 15, paragraphe 1, de la loi sur les étrangers.

Les étrangers originaires d'un pays où ils ont de sérieuses raisons de craindre des

persécutions en raison de leurs convictions religieuses ou politiques ou de leur nationalité, ou encore de leur appartenance à une race ou à un groupe social déterminé, peuvent être admis aux Pays-Bas par Notre Ministre en tant que réfugiés.

2. Article 43 du Décret sur les étrangers.
3. Article 15, paragraphe 4, de la loi sur les étrangers.
4. Article 29 paragraphe 1, sous a, de la loi sur les étrangers.
5. Article 31, paragraphe 1, sous b, de la loi sur les étrangers.
6. Article 34, paragraphe 1, sous b, de la loi sur les étrangers.
7. Article 32, paragraphe 1, et article 38, paragraphe 1, de la loi sur les étrangers.
8. Article 32, paragraphe 2, et article 38, paragraphe 2, de la loi sur les étrangers.
9. Chapitre B.7.5.1. de la Circulaire concernant les étrangers.
10. Chapitre B.7.3.3. de la Circulaire concernant les étrangers.
11. Article 23, paragraphe 5, de la loi sur les étrangers, en rapport avec l'article 48, paragraphe 1, sous a, du Décret sur les étrangers, en rapport avec le chapitre B. 7.3.2.1. de la Circulaire concernant les étrangers.
12. Chapitre B.7.3.3.3. de la Circulaire concernant les étrangers.
13. Chapitre B.7.3.3.3. de la Circulaire concernant les étrangers.

Partie C

1. Article 28, paragraphe 1, de la loi relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes et article 39, paragraphe .., de la loi sur la pollution atmosphérique.
2. Article 28a, paragraphe 1, de la loi relative aux établissements dangereux, insalubres et incommodes.
3. Article 39 de la loi sur l'énergie nucléaire.
4. Articles 6 et 7 de la loi sur les délits économiques.
5. Article 8 de la loi sur les délits économiques.
6. Article 21 de la loi sur intérimaire relative à l'assainissement du sol.