



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

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE STOETERIJ ZANGERSHEIDE N.V. ET AUTRE
c. BELGIQUE**

(Requête n° 47295/99)

ARRÊT

STRASBOURG

22 décembre 2004

DÉFINITIF

22/03/2005

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Stoeterij Zangersheide N.V. et autre c. Belgique,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (première section), siégeant en une chambre composée de :

M. C.L. ROZAKIS, *président*,

M^{me} F. TULKENS,

M. P. LORENZEN,

M^{mes} N. VAJIĆ,

S. BOTOUCHAROVA,

MM. D. SPIELMANN,

S.E. JEBENS, *juges*,

et de M. S. NIELSEN, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 27 mai 2004 et 2 décembre 2004,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête dirigée contre le Royaume de Belgique et dont les trois requérants, la N.V. Stoeterij Zangersheide, M. Léon Noël Melchior et M^{me} Judy Ann Melchior, respectivement une société anonyme de droit belge et deux ressortissants de cet Etat, ont saisi la Cour le 23 février 1999 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants sont représentés par M^e H.C. Sebreghs, avocat à Anvers. Le gouvernement belge (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. Claude Debrulle, Directeur général au Service public fédéral de la Justice.

3. Les requérants alléguaient la violation de l'article 6 § 1 (délai raisonnable) et de l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention.

4. La requête a été attribuée à la première section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

5. Par une décision du 27 mai 2004, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable (grief tiré de l'article 6 § 1) en ce qui concerne les premier et deuxième requérants (« les requérants ») et irrecevable quant à la troisième requérante.

6. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement). Les parties ont chacune soumis des commentaires écrits sur les observations de l'autre.

7. Le 1^{er} novembre 2004, la Cour a modifié la composition de ses sections (article 25 § 1 du règlement). La présente requête a été attribuée à la première section ainsi remaniée (article 52 § 1).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Le requérant se consacre à l'élevage de chevaux.

1. L'acquisition du domaine de « Zangersheide »

9. Dans la seconde moitié des années soixante, le deuxième requérant, avec la perspective d'implanter un haras de grande qualité, acquit en diverses occasions des terrains dénommés « Zangersheide » situés dans la commune de Lanaken. Cela représentait un domaine d'environ 70 hectares. Le 27 avril 1968 et pour une durée de vingt-cinq ans, le deuxième requérant accorda le droit de superficie aux Entreprises générales Balthazar, qui changèrent de nom quatre ans plus tard et devinrent les Entreprises générales Melvébé. En 1975, celles-ci achetèrent aussi certains terrains situés dans le domaine. Par acte du 30 décembre 1992, elles changèrent une nouvelle fois de nom et devinrent la N.V. Stoeterij Zangersheide, nom sous lequel la requête fut introduite devant la Cour. Cette société est aujourd'hui devenue, par l'apport de biens immobiliers du deuxième requérant, propriétaire d'une grande partie du domaine. Par ailleurs, par un acte notarié du 22 décembre 1995, le deuxième requérant donna à sa fille mineure, la troisième requérante, une autre partie du domaine, tout en s'en réservant l'usufruit.

10. A l'époque, l'ensemble qui constitue aujourd'hui le domaine de « Zangersheide » avait un caractère agraire et écologique de peu de valeur. D'après le plan général d'aménagement de la commune de Lanaken, approuvé par l'arrêté royal du 23 octobre 1965, les terrains en question se trouvaient dans une zone qualifiée de *non aedificandi*. Les prescriptions relatives à cette zone étaient les suivantes :

« A l'exception des travaux d'entretien et d'agrandissement, toute nouvelle construction est interdite. Cependant peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, être autorisées des entreprises réellement agricoles ou des établissements d'utilité publique s'ils peuvent être agréés d'un point de vue économique et social. En ce qui concerne la dernière condition, peut aussi être autorisée une modification du paysage actuel. »

2. *Le refus de permis de bâtir une conciergerie et la procédure administrative qui s'en est suivie*

11. En janvier 1968, le deuxième requérant obtint un permis de bâtir pour construire une maison d'habitation et une bâtisse pour l'agriculture et l'élevage.

12. Agissant en qualité d'administrateur délégué de la première requérante, il introduisit par la suite une nouvelle demande de permis de bâtir, enregistrée le 30 juillet 1973, cette fois pour une conciergerie avec un garage et un chenil.

13. Le 9 août 1973, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Lanaken envoya cette demande pour avis au fonctionnaire délégué, lequel rendit, le 30 août 1973, un avis négatif au motif que la construction envisagée se situait dans une zone *non aedificandi*.

14. Suivant cet avis, le collège des bourgmestre et échevins refusa le permis, par une décision du 4 septembre 1973.

15. Le 22 novembre 1973, la députation permanente du conseil provincial du Limbourg, saisie par le deuxième requérant, repoussa le recours contre la décision du 4 septembre 1973.

16. Le 19 décembre 1973, les requérants introduisirent un recours auprès du Roi contre la décision du 22 novembre 1973. Consulté pour avis, le directeur de l'administration provinciale de l'urbanisme d'Hasselt se rallia à cette dernière décision car, d'après l'arrêté royal du 23 octobre 1965, la construction envisagée se situait dans une zone *non aedificandi*. Par un arrêté royal du 28 juillet 1975, le Roi entérina le refus d'autorisation de construire et le motiva comme suit :

« Considérant que le projet tend à la construction d'une conciergerie avec chenil et garage ; que la députation permanente a rejeté le recours au motif que le projet n'était pas conforme aux prescriptions du plan général d'aménagement approuvé par l'arrêté royal du 23 octobre 1965 ;

Considérant que, d'après le plan général d'aménagement approuvé par l'arrêté royal du 23 octobre 1965, le projet se situe dans une zone *non aedificandi* dans laquelle toute nouvelle construction est interdite, à l'exception de travaux d'entretien et d'agrandissement et dans laquelle, dans des circonstances exceptionnelles, des entreprises réellement agricoles ou des établissements d'utilité publique peuvent être autorisés s'ils peuvent être agréés d'un point de vue économique et social ; qu'une conciergerie séparée avec un chenil et un garage ne peut être considérée comme des travaux d'entretien ou d'agrandissement d'une entreprise réellement agricole ; qu'il ne s'agit pas non plus d'un établissement d'utilité publique ; que, par conséquent, le projet n'est pas conforme aux prescriptions du plan général d'aménagement approuvé par l'arrêté royal du 23 octobre 1965 ;

(...) »

17. Le 27 octobre 1975, les requérants – le second agissant tant en nom propre qu'en qualité d'administrateur délégué de la première requérante – introduisirent devant le Conseil d'Etat un recours en annulation de l'arrêté royal du 28 juillet 1975. Ils critiquèrent l'interprétation erronée qui avait été donnée à l'arrêté royal du 23 octobre 1965.

18. L'auditeur déposa son rapport le 28 février 1977.

19. Sur ordre du Conseil d'Etat du 20 octobre 1978, une mesure d'instruction fut ensuite ordonnée à charge de l'auditorat, aux motifs suivants :

« Attendu que, pour l'appréciation de la recevabilité de chacun des trois recours, il est nécessaire de déterminer avec certitude qui détient le droit de bâtir sur la ou les parcelles susmentionnées ; attendu que les pièces qui ont été déposées le 7 décembre 1978, sans commentaire aucun, par le conseil des parties requérantes ne permettent pas de donner une réponse définitive à cette question ; attendu que, pour l'appréciation du fondement du recours, les pièces précitées et les autres pièces déposées par les parties requérantes permettent tout aussi peu de situer les parcelles sur le plan général d'aménagement approuvé par l'arrêté royal du 23 octobre 1965 et sur le plan régional correspondant ; attendu que, pour ces raisons, une mesure d'instruction s'impose ».

20. Par deux courriers datés des 18 septembre 1978 et 6 mars 1980, le conseil des requérants s'informa de l'état de la procédure.

21. Le 14 juin 1993, un rapport complémentaire fut déposé par l'auditeur désigné en exécution de la mesure d'instruction précitée.

22. Par une ordonnance du 30 janvier 1998, l'audience fut fixée au 4 mars 1998. L'ordonnance précitée fut toutefois retirée le 3 mars 1998, au motif que le deuxième requérant avait élu domicile chez un avocat qui n'était plus inscrit au tableau de l'Ordre des avocats.

23. Par courrier du 25 mars 1998, un nouvel avocat notifia son intervention en qualité de conseil du deuxième requérant.

24. Par requête du 26 mai 1998, une demande de reprise d'instance au nom de la première requérante (succédant à la S.A. Entreprises générales Melvébé) fut déposée au Conseil d'Etat.

25. Le 29 mai 1998, le président de la chambre fixa au 24 juin 1998 la date de l'audience.

26. Par un arrêt du 28 août 1998, le Conseil d'Etat annula l'arrêté royal du 28 juillet 1975 aux motifs suivants :

« Considérant qu'à l'époque où la décision litigieuse fut arrêtée les prescriptions suivantes du plan général d'aménagement de la commune de Lanaken étaient applicables à la zone dans laquelle se trouve la parcelle en cause :

« Toute nouvelle construction est interdite à l'exception des travaux d'entretien et d'agrandissement. Cependant peuvent être autorisées dans des circonstances exceptionnelles des entreprises réellement agricoles ou des établissements d'utilité publique, s'ils peuvent être acceptés d'un point de vue économique et social. Sous cette dernière condition, peut aussi être acceptée une modification de la situation actuelle du paysage » ;

Considérant que le principe d'urbanisme qui en découle interdit en principe toute nouvelle construction ; que ce principe est assorti de trois exceptions :

1° une construction nouvelle est autorisée s'il s'agit de travaux d'entretien ou d'agrandissement ;

2° une construction nouvelle est exceptionnellement autorisée si elle concerne des entreprises réellement agricoles qui sont acceptables économiquement et socialement ;

3° une construction nouvelle est aussi exceptionnellement autorisée si elle concerne des établissements d'utilité publique qui sont acceptables économiquement et socialement ;

Considérant que le principe ne stipule pas que seuls les travaux d'entretien et d'agrandissement peuvent être autorisés ; que la disposition interdit toute nouvelle construction, à l'exception des travaux d'entretien et d'agrandissement ; il y a donc lieu de considérer que les travaux d'entretien et d'agrandissement doivent être jugés en fonction des bâtiments existants et non seulement en fonction d'entreprises réellement agricoles ; que les parties requérantes font valoir à juste titre que l'exigence d'une entreprise réellement agricole vaut seulement pour une nouvelle construction autre que les travaux d'entretien ou d'agrandissement ; que la décision attaquée, en déclarant qu'une conciergerie avec un chenil et un garage ne constitue pas des travaux d'entretien et d'agrandissement d'une entreprise réellement agricole viole les dispositions urbanistiques du plan général d'aménagement. »

27. Entre-temps, plusieurs autres demandes de permis de bâtir avaient été introduites et refusées. Le Gouvernement affirme toutefois que l'absence de permis de bâtir requis par la loi n'a jamais empêché les requérants d'exécuter malgré tout les travaux de construction en question. Il fait valoir qu'ils se sont notamment comportés ainsi pour les travaux faisant l'objet de l'arrêté royal du 28 juillet 1975 attaqué devant le Conseil d'Etat.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

28. Les requérants se plaignent de la longueur de la procédure d'examen de la légalité du refus de leur demande de permis, qui a duré à leur estime du 16 avril 1973, date d'introduction de la demande, au 28 août 1998, et invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

29. Le Gouvernement conteste cette thèse.

A. Période à prendre en considération

30. La Cour relève que la demande de permis en cause fut enregistrée le 30 juillet 1973 et que suite au refus des autorités compétentes d'octroyer le permis, les requérants introduisirent, le 27 octobre 1975, un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

31. La Cour rappelle qu'en matière civile, le « délai raisonnable » de l'article 6 § 1 a d'ordinaire pour point de départ la saisine du tribunal (arrêts *Erkner et Hofauer c. Autriche* du 23 avril 1987, série A n° 117, § 64, et *Poiss c. Autriche* du 23 avril 1987, série A n° 117, § 50). En l'occurrence, la période à considérer a commencé le 27 octobre 1975. Elle s'est achevée par l'arrêt rendu le 28 août 1998 par le Conseil d'Etat.

32. Partant, la durée à examiner est supérieure à 22 ans et demi (27 octobre 1975 – 28 août 1998).

B. Caractère raisonnable du délai

1. Thèses des parties

a) Les requérants

33. Les requérants estiment que la durée anormale de la procédure ne peut nullement leur être reprochée. Ils font valoir que les procédures doivent être organisées de manière à avancer d'elles-mêmes, sans que les parties ne doivent insister en ce sens. Ils soulignent qu'en l'occurrence, l'auditorat du Conseil d'Etat a mis près de quinze ans avant de déposer le rapport complémentaire en exécution de la mesure d'instruction ordonnée en 1978 et qu'il fallut près de cinq ans supplémentaires avant que l'examen de l'affaire ne soit repris.

b) Le Gouvernement

34. Le Gouvernement estime que le comportement des requérants a contribué de manière substantielle à la durée de la procédure. Il souligne que, à l'exception de deux courriers datés respectivement des 18 septembre 1978 et 6 mars 1980 par lequel le conseil des requérants s'informait sur l'état de la procédure, ceux-ci n'ont jamais insisté pour faire avancer la procédure. Le Gouvernement fait également valoir que la mesure d'instruction ordonnée par le Conseil d'Etat le 20 octobre 1978 s'imposait suite au fait que les pièces déposées par les requérants ne l'informaient que très imparfaitement sur les données de fait et de droit nécessaires pour résoudre le litige, que l'audience fixée au 4 mars 1998 ne put se tenir au motif que le conseil des requérants n'était plus inscrit au tableau de l'Ordre des avocats, et que ce n'est que par une requête du 26 mai 1998 que la

première requérante demanda une reprise d'instance en succession de la S.A. Entreprises générales Melvébé, alors même que la dénomination de la société avait été changée par acte du 30 décembre 1992.

2. *Appréciation de la Cour*

35. Un laps de temps supérieur à 22 ans et demi pour une seule instance semble de prime abord déraisonnable et appelle donc un contrôle attentif sous l'angle de l'article 6 § 1 (*mutatis mutandis*, *Guincho, c. Portugal*, arrêt du 10 juillet 1984, série A n° 81, pp. 13-14, § 30).

a) Principes se dégageant de la jurisprudence de la Cour

36. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause, lesquelles commandent en l'occurrence une évaluation globale, et en tenant compte des critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir, parmi beaucoup d'autres, *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

b) Application en l'espèce

37. La Cour réaffirme qu'il incombe aux Etats contractants d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent garantir à chacun le droit d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à ses droits et obligations de caractère civil dans un délai raisonnable (arrêts *Entreprises Robert Delbrassine S.A. et autres c. Belgique* du 1^{er} juillet 2004, § 27, et *Vocaturro c. Italie* du 24 mai 1991, série A n° 206-C, p. 32, § 17).

38. La Cour constate que le Conseil d'Etat n'a rendu son arrêt que plus de 22 ans et demi après avoir été saisi. Ceci résulte principalement du laps de temps de plus de 14 ans pris par l'auditeur pour déposer son rapport dans l'affaire et le Gouvernement ne fournit pas d'élément de nature à expliquer la majeure partie de ce délai. Un tel délai suffit à établir le constat de dépassement du délai raisonnable.

39. La Cour estime par ailleurs que le comportement des requérants ne peut passer comme se trouvant à l'origine de l'écoulement du délai. Force est de constater que ce n'est pas à eux qu'il appartenait de faire avancer la procédure, pouvoir dont seule disposait la juridiction saisie et, en particulier, l'auditeur en charge de l'affaire. Enfin, les autres prétendus manquements que le Gouvernement impute aux requérants concernent uniquement la période du 4 mars au 28 août 1998, de telle manière que, même à les supposer avérés, ils ne sont pas susceptibles d'expliquer l'écoulement d'un délai tel que celui de l'espèce.

40. Ces éléments suffisent à la Cour pour conclure que la cause des requérants n'a pas été entendue dans un délai raisonnable. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

41. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

42. Les requérants affirment que le préjudice matériel résultant des violations alléguées de la Convention s'élève à un montant global de 4 341 973,38 euros (EUR) pour pertes de revenus et autres. Ils exposent qu'ils ont également subi un préjudice moral qui s'élève à 250 000 EUR, soit à peine 10 000 EUR par an.

43. Pour le Gouvernement, il n'existerait aucun lien de causalité entre la violation dénoncée et le préjudice matériel allégué. De plus, s'il reconnaît l'existence d'un préjudice moral, il estime néanmoins que celui-ci été surévalué par les requérants.

44. En l'absence de lien de causalité démontré entre la violation de l'article 6 § 1 de la Convention et le dommage matériel, la Cour rejette les prétentions des requérants à ce titre. En revanche, elle estime que ceux-ci ont subi un tort moral certain, que le simple constat de la violation ne saurait compenser. Dans les circonstances de la cause, la Cour décide d'octroyer, en équité, la somme globale de 30 000 EUR à ce titre.

B. Frais et dépens

45. Les intéressés sollicitent le remboursement de 110 000 EUR pour des frais de conseils et d'avocats qu'ils auraient exposés pendant plus de vingt-cinq ans sans fournir de justificatif, ni préciser quelles sont les dépenses engendrées par la procédure devant la Cour.

46. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux (voir, par exemple, *Entreprises Robert Delbrassine S.A. et autres c. Belgique*, précité, § 35, et *Bottazzi c. Italie* [GC], n° 34884/97, § 30, CEDH 1999-V). En l'espèce et compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour rejette la demande relative aux frais et

dépens de la procédure nationale mais estime néanmoins raisonnable d'allouer la somme de 2 500 EUR pour la procédure devant la Cour.

C. Intérêts moratoires

47. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérants, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
 - i. 30 000 EUR (trente mille euros) pour dommage moral ;
 - ii. 2 500 EUR (deux mille cinq cents euros) pour frais et dépens ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 22 décembre 2004 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren NIELSEN
Greffier

Christos ROZAKIS
Président