SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 19190/91
présentée par Eliane MESMAEKER
contre la Belgique

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 30 novembre 1994 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président
H. DANELIUS
G. JÖRUNDSSON
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
F. MARTINEZ
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY

M. K. ROGGE, Secrétaire de la Chambre ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 21 octobre 1991 par Eliane MESMAEKER contre la Belgique et enregistrée le 12 décembre 1991 sous le N° de dossier 19190/91 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 9 décembre 1993 et les observations en réponse présentées par la requérante le 31 janvier 1994 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, ressortissante belge, est fonctionnaire. Devant la Commission, elle est représentée par Maître M. Denys, avocat à Bruxelles.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

A) Circonstances particulières de l'espèce

La requérante est propriétaire d'une parcelle de terrain de 482 m² située à Beersel (Belgique) qui était à l'origine classée comme terrain à bâtir.

Le plan de secteur de Halle-Vilvoorde-Asse, approuvé par arrêté royal du 7 mars 1977, déclassa ladite parcelle en la classant en partie en zone naturelle et en partie en zone d'extension d'habitat.

Le 14 juillet 1978, la requérante introduisit une action en justice contre l'Etat belge pour obtenir l'indemnisation du dommage

subi du fait du classement entraînant une dépréciation du terrain, à savoir le montant de 674 800 FB augmenté des intérêts depuis le 30 avril 1977.

Le 24 mai 1982, suite à la réforme de l'Etat, la requérante assigna aux mêmes fins la Communauté flamande et la Région flamande. Depuis le 1er octobre 1980, la Région flamande était devenue compétente en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Par jugement interlocutoire du 15 décembre 1982, le tribunal de première instance de Bruxelles désigna un expert afin d'examiner certains points de fait liés à la demande de la requérante de reconnaître, en application de l'article 37 de la loi organique du 29 mars 1962 de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, son droit à une indemnité en cas d'interdiction de bâtir résultant d'un plan d'aménagement.

Le 6 novembre 1984, le tribunal de première instance de Bruxelles jugea qu'en l'espèce, en application des dispositions légales intervenues depuis le jugement antérieur, seule la Région flamande pouvait être considérée comme l'ayant-droit de l'Etat belge et être retenue comme défenderesse dans l'affaire. Déclarant l'action fondée, afin de calculer le montant de l'indemnité à payer à la requérante, le tribunal fixa la valeur de base du terrain à 285 443 FB et ordonna une nouvelle expertise pour déterminer la valeur restante du terrain.

Par jugement du 4 février 1986, le tribunal de première instance de Bruxelles condamna la Région flamande au paiement de la somme de 251 703 FB, augmentée des intérêts judiciaires.

Sur appel de la Région et de la Communauté flamande ainsi que sur appel incident de la requérante, la cour d'appel de Bruxelles confirma, par arrêt du 4 juin 1991, la condamnation de la Région flamande au paiement d'une somme de 251 703 FB, indexée depuis le 30 avril 1977 et augmentée des intérêts compensatoires depuis le 30 avril 1977 et des honoraires de l'avocat de la requérante.

La requérante se plaignait entre autres de la violation de l'article 1er du Protocole No 1, mais la cour d'appel jugea que les restrictions dans l'exercice de son droit de propriété en raison du plan d'aménagement ne représentaient pas une expropriation au sens de la disposition citée.

Le 13 juin 1991, l'avocat de la requérante invita l'avocat de la Région flamande à payer à son compte tiers une somme de 1 257 077 FB, représentant l'indemnité indexée, à laquelle s'ajoutaient les intérêts compensatoires dus à ce jour et les frais de justice.

Le 28 juin 1991, la requérante signifia l'arrêt du 4 juin 1991 à la Région flamande ainsi qu'à la Communauté flamande. A défaut de pourvoi en cassation dans le délai légal de 3 mois, l'arrêt du 4 juin 1991 est passé en force de chose jugée depuis le 28 septembre 1991.

Le 5 mai 1994, l'administration de la Région flamande effectua le paiement de la somme de 1 157 077 FB, représentant le décompte en principal, intérêts, dépens et frais jusqu'à la date du 30 mai 1991. L'administration s'engagea à payer ensuite les intérêts dus pour la période du 30 mai 1991 jusqu'au 30 juin 1994, à savoir 117 280 FB.

A la date du 4 octobre 1994, aucune communication de la part des parties n'est parvenue à la Commission confirmant le deuxième paiement.

B. Droit interne

Le 30 juin 1994, le Parlement belge adopta une loi insérant un article 1412 bis dans le Code judiciaire (Moniteur belge

21 juillet 1994, p. 19108). Cet article stipule :

> "1. Les biens appartenant à l'Etat, aux Régions, aux Communautés, aux provinces, aux communes, aux organismes d'intérêt public et généralement à toutes personnes morales de droit public sont insaisissables.
>
> 2. Toutefois, ..., peuvent faire l'objet d'une saisie :
>
> 1° les biens dont les personnes morales de droit public visées au paragraphe 1er ont déclaré qu'ils pouvaient être saisis. Cette déclaration doit émaner des organes compétents. Elle sera déposée aux lieux prescrits par l'article 42 pour la signification des actes judiciaires ...
>
> 2° à défaut d'une telle déclaration ou lorsque la réalisation des biens qui y figurent ne suffit pas à désintéresser le créancier, les biens qui ne sont manifestement pas utiles à ces personnes morales pour l'exercice de leur mission ou pour la continuité du service public."

L'arrêté royal d'application relatif à cette loi est, à l'heure actuelle, en cours d'élaboration.

GRIEFS

La requérante invoque la violation de l'article 1er du Protocole No 1 à la Convention étant donné qu'elle a été privée, et seulement partiellement indemnisée, de son droit de propriété, puisqu'elle se trouve dans l'impossibilité de bâtir sur le terrain en question et qu'elle se trouve donc quasiment expropriée.

Elle se plaint également d'une violation de l'article 13 de la Convention du fait qu'elle ne peut obtenir l'exécution de l'arrêt rendu en sa faveur le 4 juin 1991 puisqu'en droit belge les pouvoirs publics, et donc la Région flamande, bénéficient de l'immunité d'exécution. Elle ne dispose d'aucun recours effectif devant une instance nationale.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 21 octobre 1991 et enregistrée le 12 décembre 1991.

Le 30 juin 1993, la Commission (deuxième chambre) a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à lui présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé des griefs tirés de l'article 1er du Protocole No 1 et de l'article 13 de la Convention.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 9 décembre 1993 après deux prorogations de délai. La requérante y a répondu le 31 janvier 1994.

EN DROIT

1. La requérante invoque la violation de l'article 1er du Protocole No 1 (P1-1) à la Convention étant donné qu'elle a été privée de son droit de propriété et n'a été que partiellement indemnisée. Elle se plaint également d'une violation de l'article 13 (art. 13) de la Convention du fait qu'elle ne peut obtenir l'exécution de l'arrêt rendu en sa faveur le 4 juin 1991 puisqu'en droit belge les pouvoirs publics, et donc la Région flamande, bénéficient de l'immunité d'exécution. Elle ne dispose pas d'un recours effectif devant une instance nationale.

L'article 1er du Protocole No 1 (P1-1) se lit ainsi :

"Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses

biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

... "

L'article 13 (art. 13) de la Convention dispose :

"Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente 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."

2. Quant au grief relatif à la violation de l'article 1er du Protocole No 1 (P1-1), le Gouvernement, tout en se réservant le droit de s'exprimer ultérieurement sur le bien-fondé, soulève l'irrecevabilité du grief en ce que les voies de recours internes n'ont pas été épuisées.

Il relève que la requérante allègue qu'elle aurait été privée de son droit de propriété, au motif qu'elle se trouvait dans l'impossibilité de bâtir sur son terrain et qu'il s'agirait, selon elle, d'une quasi-expropriation.

Le Gouvernement constate que la requérante a soumis ce grief aux juridictions internes et que la cour d'appel l'a rejeté considérant que les limitations découlant d'un plan d'aménagement ne constituaient ni une expropriation, ni une quasi-expropriation.

Le Gouvernement observe que la requérante a obtenu une indemnisation couvrant une partie des dommages subis, sur base de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962. Si elle était parvenue à démontrer une violation de l'article 1er du Protocole No 1 (P1-1), elle aurait pu prétendre à une indemnisation intégrale. Ayant invoqué la violation dudit Protocole devant le juge d'appel qui déclara l'action non fondée sur ce point, la requérante aurait pu se pourvoir en cassation et épuiser ainsi les voies de recours internes.

La requérante note que le Gouvernement ne conteste pas le fait que ses obligations n'ont pas été exécutées puisqu'elle n'a toujours pas été indemnisée.

La requérante observe que la violation alléguée de l'article 1er du Protocole No 1 (P1-1) n'est pas tirée de la théorie de la quasi-expropriation mais concerne uniquement la non-exécution par le Gouvernement défendeur d'un arrêt de justice coulé en force de chose jugée. Elle ajoute qu'elle a été privée de son droit de propriété ou de l'exercice normal de ce droit par le classement de sa propriété dans une zone non-constructible. Les cours et tribunaux lui ont alloué, en réparation de ce dommage, une indemnité laquelle ne lui a pas été versée entièrement. Elle souligne qu'elle se trouve privée de sa propriété sans qu'elle ait été régulièrement indemnisée alors que l'indemnité lui a été accordée par la justice.

A la lumière de l'ensemble des arguments des parties, la Commission estime que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond.

3. Quant au grief relatif à la violation de l'article 13 (art. 13) de la Convention, le Gouvernement rappelle que la Commission a décidé à plusieurs reprises que cet article ne peut être invoqué isolément et que, si le principal grief de la requérante se situe en dehors du champ d'application de la Convention, l'article 13 (art. 13) n'est pas non plus d'application. Cette jurisprudence a été confirmée, du moins implicitement, par la Cour dans la mesure où celle-ci estime

que l'article 13 (art. 13) n'exige un recours effectif que pour les seules plaintes qu'on peut estimer "défendables" au regard de la Convention (cf. affaire Boyle et Rice, arrêt du 27 avril 1988, série A vol n° 131, p. 23 par. 52 ; affaire Plattform "Ärzte für das Leben", arrêt du 21 juin 1988, série A vol n° 139, p. 11, par. 25 ; affaire Powell et Rayer, arrêt du 21 février 1990, série A vol n° 172, p. 14, par. 31).

Le Gouvernement observe qu'afin de vérifier dans quelle mesure la prétendue absence de recours effectifs se rapporte à un grief tiré de la violation d'une disposition de la Convention ou de ses Protocoles, un examen du présent grief de différents points de vues s'impose.

Dans la mesure où le présent grief se rapporte au grief relatif à l'expropriation (ou à la quasi-expropriation) de la requérante, le Gouvernement concède que cette dernière avait un droit à un recours effectif. Cependant, il fait remarquer que la requérante pouvait porter devant les juridictions internes le grief tiré de la violation de l'article 1er du Protocole No 1 (P1-1) et qu'elle les a saisies à cet égard. Puisque l'efficacité d'un recours ne dépend pas de la certitude d'un résultat favorable, le fait que l'action de la requérante a été rejetée n'enlève rien au caractère effectif du recours devant les tribunaux civils.

Le Gouvernement en conclut, qu'en ordre principal, le présent grief doit subir, sur ce point, le même sort que celui auquel il se rapporte, à savoir l'irrecevabilité du grief à défaut d'épuisement des voies de recours internes. En ordre subsidiaire, le Gouvernement estime que le grief est manifestement mal fondé puisque la requérante a disposé d'un recours effectif dont elle a fait usage.

Dans la mesure où le présent grief se rapporte à l'inexécution de l'arrêt de la cour d'appel, le Gouvernement l'interprète comme étant dirigé contre le fait qu'il n'existerait en droit belge aucun moyen pour obtenir l'exécution forcée d'une décision judiciaire condamnant une autorité publique à payer une somme quelconque à un particulier.

Le Gouvernement souligne que la condamnation prononcée à l'égard de la Région flamande est fondée sur une loi prévoyant un système de responsabilité publique sans faute et dès lors étrangère à tout constat de violation de l'article 1er du Protocole No 1 (P1-1).

Le grief relatif à la non-exécution de l'arrêt de la cour d'appel ne saurait donc être rattaché à un grief principal se situant dans le champ d'application de la Convention ou de ses Protocoles. Selon le Gouvernement, il s'ensuit que l'article 13 (art. 13) n'est pas d'application et que cette partie du grief devrait être déclarée irrecevable pour incompatibilité ratione materiae avec les dispositions de la Convention.

Dans l'hypothèse où l'article 13 (art. 13) de la Convention devait être déclaré applicable, le Gouvernement estime toutefois que cette partie de la requête devrait être considérée irrecevable à défaut d'épuisement des voies de recours internes.

Le Gouvernement constate que récemment les juridictions belges ont admis à plusieurs reprises qu'un créancier pouvait légitimement saisir les biens d'une autorité publique, dans la mesure où la saisie ne mettait pas en cause la continuité du service public. Or, la requérante n'a introduit aucun recours aux fins d'obtenir l'exécution forcée de l'arrêt litigieux. Elle n'a pas procédé à une saisie-exécution sur les biens de la Région flamande, ni soumis a priori une contestation sur la saisissabilité de tels biens au juge des saisies.

A ce stade de la procédure, le Gouvernement n'estime pas nécessaire de formuler des observations quant au bien-fondé du grief,

tout en se réservant le droit d'y revenir ultérieurement.

La requérante observe que le premier argument du Gouvernement défendeur, selon lequel le présent grief relatif à la violation de l'article 13 (art. 13) de la Convention doit suivre le même sort du grief relatif à la violation de l'article 1er du Protocole No 1 (P1-1) et, dès lors, être déclaré irrecevable, est manifestement non fondé.

En ce qui concerne le deuxième argument du Gouvernement défendeur, rappelant qu'un arrêt coulé en force de chose jugée constitue en lui-même le titre nécessaire à l'exécution forcée, la requérante ne voit pas quel recours reste encore ouvert pour obtenir l'exécution. Elle observe que le Gouvernement défendeur se réfère à une jurisprudence isolée.

La requérante fait remarquer qu'en Belgique toute exécution forcée suppose l'intervention d'un huissier de justice. Or, il ressort clairement de la circulaire de la chambre nationale des huissiers de justice de 1989, que les huissiers n'ont pas, en l'absence de jurisprudence de la Cour de cassation et de législation expresse sur ce point, à prêter leur ministère à des tentatives d'exécution forcée contre les pouvoirs publics.

La requérante ajoute que le juge des saisies n'est saisi que dans le cadre des contestations sur une saisie, c'est-à-dire à un moment où l'huissier de justice a déjà signifié l'exploit de saisie. Une saisine préalable du juge des saisies serait déclarée sans objet puisque le bénéficiaire d'un arrêt coulé en force de chose jugée n'a aucunement besoin d'une autorisation préalable du juge pour procéder à l'exécution forcée.

La Commission observe que la requérante se plaint de la non-exécution par la Région flamande de l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles ayant force de chose jugée ainsi que de l'absence d'un recours effectif permettant d'obtenir l'exécution forcée de la décision judiciaire à l'égard du pouvoir public.

La Commission constate qu'en l'espèce, la Région flamande a été condamnée par arrêt du 4 juin 1991 à payer à la requérante une indemnité de 251 703 FB indexée et augmentée des intérêts compensatoires. Cet arrêt fut signifié à la Région flamande ainsi qu'à la Communauté flamande le 28 juin 1991 et passa, le 28 septembre 1991, en force de chose jugée à défaut d'un pourvoi en cassation dans un délai de trois mois.

La Commission rappelle que la requérante, en réponse aux observations du Gouvernement, a fait valoir que la procédure normale d'exécution forcée ne peut être poursuivie à l'encontre de la Région flamande en raison du principe de l'immunité des pouvoirs publics, qu'elle se heurterait à des obstacles pratiques n'obtenant pas la coopération des huissiers de justice et que le bénéficiaire d'un arrêt coulé en force de chose jugée n'a pas besoin d'une autorisation préalable du juge des saisies pour procéder à l'exécution forcée.

Le Gouvernement n'ayant pas réfuté ces arguments, la Commission en conclut que la requérante ne disposait d'aucun moyen pour contraindre la Région flamande à payer et du même coup pour mettre un terme à la situation incriminée. Il n'y avait donc aucun recours disponible à la requérante contre l'omission de la Région flamande de verser la somme de 251 703 FB indexée et majorée des intérêts compensatoires conformément à l'arrêt du 4 juin 1991. La Commission note que ceci est confirmé par l'adoption de la loi du 30 juin 1994, insérant un article 1412 bis dans le Code judiciaire lequel fixe les limites dans lesquelles les biens de ceux-ci peuvent être saisis. Cet article précise que les biens appartenant au pouvoirs publics, notamment aux Régions, sont insaisissables. Aux termes de cette loi

dont il n'existe pas encore à ce jour d'arrêté royal d'application, seul les biens dont les personnes morales de droit public ont déclaré qu'ils pouvaient être saisis et à défaut d'une telle déclaration ou lorsque la réalisation des biens qui y figurent ne suffit pas à désintéresser le créancier, les biens qui ne sont manifestement pas utiles à ces personnes morales pour l'exercice de leur mission ou pour la continuité du service public, pourront faire l'objet d'une saisie.

La condition relative à l'épuisement des voies de recours internes se trouvant remplie, la Commission constate que la requête a été introduite dans le délai de six mois prévu à l'article 26 (art. 26) de la Convention puisque l'arrêt litigieux est coulé en force de chose jugée le 28 septembre 1991 et la première communication date du 21 octobre 1991.

De surcroît, la Commission rappelle qu'elle a déjà admis qu'une créance puisse constituer un bien au sens de l'article 1er du Protocole No 1 (P1-1) (N° 12164/86, déc. 12.10.88, D.R. 58 p. 63).

A la lumière de l'ensemble des arguments des parties, la Commission estime que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond.

4. Il s'ensuit que les griefs formulés par la requérante ne sauraient être déclarés manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. La Commission constate d'autre part que la requête ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

Par ces motifs, la Commission, à l'unanimité

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE

Le Secrétaire de la Deuxième Chambre	Le Président de la Deuxième Chambre
(K. ROGGE)	(S. TRECHSEL)