



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE KEMP ET AUTRES c. LUXEMBOURG

(Requête n° 17140/05)

ARRÊT

STRASBOURG

24 avril 2008

DÉFINITIF

24/07/2008

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Kemp et autres c. Luxembourg,

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

Christos Rozakis, *président*,

Nina Vajić,

Khanlar Hajiyeu,

Dean Spielmann,

Sverre Erik Jebens,

Giorgio Malinverni,

George Nicolaou, *juges*,

et de Søren Nielsen, greffier de section,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 27 mars 2008,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 17140/05) dirigée contre le Grand-Duché de Luxembourg et dont 4 ressortissants de cet Etat, M. Paul Kemp et son épouse M^{me} Gabrielle Binsfeld, ainsi que M^{mes} Edith et Paule Binsfeld (« les requérants »), ont saisi la Cour le 9 mai 2005 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 E. Dauphin, avocat à Luxembourg. Le gouvernement luxembourgeois (« le Gouvernement ») est représenté par son conseil, M^e N. Decker, avocat à Luxembourg.

3. Invoquant notamment l'article 6 de la Convention et l'article 1 du Protocole additionnel, les requérants alléguaient en particulier d'avoir été privés du droit d'accès à un tribunal et d'avoir subi une atteinte injustifiée à leur droit de propriété.

4. Le 29 août 2006, la Cour a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Se prévalant des dispositions de l'article 29 § 3, elle a décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. Les requérants sont nés respectivement en 1931, 1937, 1941 et 1949 et résident respectivement à Schiffflange et Bridel (Luxembourg).

6. Les parents des trois requérantes (et beaux-parents du premier requérant), M. et M^{me} Binsfeld, étaient propriétaires de terrains de 17,31 ares, situés « Op der Berk » à Bridel et inscrits au cadastre de la commune de Kopstal. Ces terrains firent l'objet des procédures suivantes au niveau national, que les requérants ont poursuivies suite à l'héritage dont ils ont bénéficié.

7. Les terrains avaient fait l'objet d'un lotissement approuvé par le ministre de l'Intérieur le 10 octobre 1966. Ils avaient été subdivisés en trois lots, les parents des requérantes projetant d'y construire trois maisons.

8. Par une lettre du 18 avril 1967 du ministre de l'Intérieur, le bourgmestre de la commune de Kopstal fut informé que le tracé d'une autoroute devait toucher ledit lotissement. Le ministre écrivit en effet ce qui suit :

« En réponse à votre lettre du 3 mars 1967 dans laquelle vous me demandez des éclaircissements au sujet d'une autoroute devant longer le quartier Bridel, j'ai l'honneur de vous informer qu'il résulte des renseignements obtenus de l'administration des ponts et chaussées qu'effectivement le tracé de la nouvelle voie de circulation touchera le lotissement que j'avais approuvé le 10.10.1966.

En octobre, Monsieur le ministre des travaux publics m'avait assuré que son administration ne s'opposait pas à la réalisation du projet. Or, par après de nouvelles études ont été faites et il s'est avéré que le tracé devait être déplacé.

Vos administrés étaient en droit d'entamer des travaux tendant à la réalisation du projet de sorte qu'il devra être tenu compte des frais engagés lorsque l'Etat fera l'acquisition des fonds en question.

Monsieur le sous directeur [de l'administration des ponts et chaussées] m'a fait savoir qu'il se mettrait de suite en rapport avec vous et qu'il transmettrait le dossier à la commission d'acquisition. »

9. Par une loi du 16 août 1967 « ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes » (ci-après « la loi de 1967 »), le Gouvernement fut autorisé à construire l'autoroute du Nord. Dans la mesure où cette loi incluait dans le programme général des travaux de grande voirie une route reliant Strassen à Mersch, la commune dans laquelle étaient localisés les terrains litigieux se situait sur le tracé de ladite autoroute.

10. Le 13 juin 1968, le bourgmestre de Kopstal écrivit aux propriétaires concernés une lettre dans ce sens :

« J'ai l'honneur de vous informer que l'administration des ponts et chaussées vient de nous adresser le dossier avec les plans définitifs de l'autoroute devant passer par Bridel.

Voilà pourquoi, j'ai décidé de convoquer tous les propriétaires de maisons et de terrains à construire directement concernés par ce projet.

La réunion aura lieu samedi prochain, 15 juin 1968 (...)

Je serais content de vous y rencontrer pour vous mettre au courant du problème et pour apprendre vos suggestions éventuelles. »

11. Dans une lettre du 10 juin 1969, le bourgmestre de la commune de Kopstal s'adressa au ministre des Travaux publics dans les termes suivants :

« Monsieur le Ministre,

Je me permets de revenir sur notre entrevue d'il y a deux semaines dans votre cabinet pour vous entretenir une fois de plus du lotissement dit « Op der Berk ».

Au risque de me répéter, vous n'ignorez certainement pas que la procédure administrative dudit lotissement a été achevée de sorte que les terrains en question, après achèvement de la mise en place des équipements techniques tels que : rue, trottoirs, canalisation et conduite d'eau, sont devenus terrains à bâtir.

« L'omineuse » autoroute devant passer par là, les terrains « Op der Berk » ont été décrétés « *non aedificandi* » par après, par le Ministère de l'Intérieur d'alors, (...).

Une entrevue dans la Commune de Kopstal arrangée en juillet 1968 par la Commune de Kopstal avec M. [M], Président de la Commission d'acquisition, M. [H], sous-directeur des Ponts et Chaussées avec quelques uns de ses ingénieurs, et les propriétaires, venait à la conclusion unanimement admise que les terrains touchés par l'autoroute seraient acquis par l'Etat dans un délai rapproché. Une année étant passée depuis lors sans que rien ne soit passé en ce sens, la patience des propriétaires est à bout et les demandes de construction nous arrivent.

J'ai reçu, il y a quelques jours, une demande de l'entrepreneur [P], pour la construction de trois maisons pour un même propriétaire. Comme le tracé de l'autoroute doit passer juste à travers les trois terrains, je me vois placé en mauvaise posture.

Comme vous m'avez promis, Monsieur le Ministre, vous tenterez de trouver une solution équitable au problème jusqu'à fin juin 1969. J'ai informé en ce sens [P] l'entrepreneur, ainsi que M. Binsfeld, le propriétaire des 3 terrains, et je tiendrai en suspens la demande de construction jusqu'à votre décision à la fin de ce mois.

Monsieur Nic. Binsfeld veut patienter encore une dernière fois jusqu'au 30.⁽¹⁾.1969. Passé ce délai, il dit vouloir passer outre à toute recommandation ou intimidation : d'après ses mots, il commencera à bâtir, coûte que coûte. Après tout, on peut le comprendre, car dans son cas il s'agit de terrains d'une contenance de 17,31 ares d'une valeur minimum de 1 200 000 francs qu'il ne veut et ne peut pas laisser improductifs.

Je vous demande, Monsieur le Ministre, de bien vouloir prendre votre décision dans le délai que vous m'avez indiqué pour aider la Commune de Kopstal à sortir d'une impasse vraiment pénible. (...) »

1. Date illisible : 30.6.1969 ou 30.8.1969

12. Le 22 juillet 1969, le bourgmestre de la commune de Kopstal fit part aux propriétaires des éléments suivants :

« En réponse à votre demande de construire [trois maisons] sur les terrains « Binsfeld », Op der Berk à Bridel, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance la suite que [le ministre des travaux publics] a donnée à notre lettre lui adressée le 10 juin 1969 (...).

Dans sa lettre du 7.7.1969 (...), Monsieur le ministre des travaux publics nous informe qu'au Conseil de Gouvernement des 4 et 5 juillet 1969, il a été décidé de charger le comité d'acquisition des pourparlers en vue de l'acquisition des emprises nécessaires à la construction de l'autoroute du Nord à Bridel.

L'homme de confiance pour le compte de l'administration des ponts et chaussées est Monsieur [E.]. En vue de hâter les pourparlers, je vous conseille de contacter directement Monsieur [E.].

Une autorisation de bâtir ne vous sera donc pas accordée. (...) »

13. Le 15 septembre 1969, le président du comité d'acquisition s'adressa aux parents des requérantes dans les termes suivants :

« Votre terrain situé à Bridel au lieu-dit « [Op der] Berk » sous le numéro cadastral 843/2312 tombe dans l'emprise de la nouvelle route du Nord. L'Etat est disposé à acheter dès à présent ce terrain, et le comité d'acquisition, chargé de s'occuper des conditions d'achat, aimerait s'entretenir avec vous à ce sujet.

Je vous prie à cet effet de prendre part à une réunion qui aura lieu le mercredi 1^{er} octobre à 17 heures dans la maison communale de Kopstal. »

14. Par actes de vente des 22 et 24 janvier 1970, conclus dans un bureau de l'administration des domaines, l'Etat acquit les terrains litigieux au prix de 1 038 600 francs luxembourgeois (LUF), soit 25 746 euros (EUR). Les actes de vente devinrent définitifs suite à leur approbation par les ministres des Finances et des Travaux publics respectivement les 5 et 11 février 1970.

15. Toutefois, il s'avéra par la suite que l'autoroute ne devait pas être construite selon le plan initialement établi.

16. Ainsi, le 23 juillet 1992, les requérants adressèrent au ministre des Travaux publics une demande de rétrocession des terrains cédés à l'Etat.

17. Le 10 novembre 1992, le Premier ministre informa les requérants de ce que leur requête avait été transmise pour avis à l'administration des ponts et chaussées, lequel avis ne lui était pas encore parvenu. Il ajouta ce qui suit :

« En principe, si l'administration des ponts et chaussées estime que les terrains ne sont plus nécessaires à la construction d'une route, rien ne s'oppose à ce qu'ils soient rétrocédés aux anciens propriétaires. »

18. Le 27 janvier 1994, le ministre des Travaux publics s'adressa à l'avocat qui assistait les requérants à l'époque, dans les termes suivants :

« Suite à votre requête du 23 juillet 1992, je suis au regret de vous informer qu'il ne m'est pas possible de faire droit à la demande de vos clients jusqu'au moment où la loi sur le fonds des routes a été modifiée. (...) Dès que la situation juridique sera régularisée je serai disposé à reconsidérer ma décision. »

19. Par une loi du 27 juillet 1997, le Gouvernement fut autorisé à procéder à la construction de la nouvelle variante de l'autoroute du Nord. Les terrains des requérants ne tombèrent plus dans l'emprise de cette nouvelle route.

20. Ces derniers, se basant sur cette nouvelle situation, réitérèrent leur demande de rétrocession des terrains en date des 21 octobre 1997 et 4 février 1998.

21. Le 10 avril 1998, le ministre des Travaux publics opposa son refus à la demande, aux motifs suivants :

« (...) je ne suis pas disposé à rétrocéder les terrains en question lesquels ont été acquis à l'amiable par l'Etat en dehors de toute procédure d'expropriation.

En effet après examen approfondi j'ai pu me rendre compte que l'article 51 de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (abrogeant l'ancienne loi du 17 décembre 1859) ne s'applique pas.

Pour que l'article 51 précité puisse jouer il faut être en procédure d'expropriation.

Or tel n'est pas le cas puisque dans le contexte de la [loi de 1967] la formalité prévue à l'article 9 est déterminante.

Cet article prévoit qu'un règlement grand-ducal approuve les plans des parcelles et la liste des propriétaires **à exproprier**.

Aucun règlement grand-ducal n'ayant été pris pour reprendre des terrains sis à Bridel il faut conclure que l'acquisition des terrains [litigieux] s'est faite indépendamment des dispositions de la loi de 1967. »

A. La procédure devant les juridictions administratives

22. Le 5 juin 1998, les requérants introduisirent un recours en annulation contre les actes de vente des 22 et 24 janvier 1970, ainsi que contre la décision ministérielle de refus de rétrocession du 10 avril 1998. Ils insistèrent notamment sur le fait qu'il était indubitable, et d'ailleurs non contesté, que l'acquisition des terrains litigieux avait été faite par l'Etat pour cause d'utilité publique, en exécution de la loi de 1967. Ils jugèrent inadmissible que l'Etat, ignorant l'adage *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, se fondait sur l'inobservation d'un texte légal formel pour se soustraire à son obligation de rétrocession.

23. Par un jugement du 1^{er} mars 1999, le tribunal administratif se déclara incompétent pour connaître du recours en annulation contre les actes de vente conclus en 1970, en précisant ce qui suit :

« (...) il échet de constater à toutes fins que les deux actes de vente en question ont été dressés sous la forme administrative (...) ;

(...) les deux ventes globalement analysées portent sur le transfert des droits de propriété [des requérants] sur les terrains litigieux au profit de l'Etat, de sorte que l'annulation demandée des ventes en question tendant à voir rentrer dans le patrimoine des [requérants] (...) les droits de propriété en question, a pour objet des droits civils (...) et (...) le recours relève dès lors en son ordre principal de la compétence exclusive des juridictions de l'ordre judiciaire (...) »

En revanche, le tribunal déclara recevable et fondé le recours en annulation contre la décision ministérielle du 10 avril 1998, aux motifs suivants :

« (...) l'article 8 [de la loi de 1967] prévoit expressément la possibilité de l'acquisition [par l'Etat des terrains nécessaires à la construction de l'autoroute] avant toute procédure d'expropriation proprement dite ;

(...) le but avoué du législateur de l'époque était de constituer dans le chef de l'Etat un outil flexible et efficace en vue de l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de la grande voirie projetée par la loi de 1967 en question dans la mesure de l'utilité publique ainsi délimitée en ce que « *l'emprise du terrain indispensable doit pouvoir se faire rapidement, de plus cette emprise doit être définitive et soustraite comme telle aux aléas de procédures judiciaires. Il est en effet inconcevable qu'à un moment quelconque ou en un endroit quelconque, l'exécution de travaux de voirie de cette envergure puisse être mise en question voire même arrêtée par des questions de procédure* » (cf. doc. parl. 1209 exposé des motifs, page 4) ; »

Après avoir analysé l'historique, la portée et la signification de la législation en question, les juges conclurent ce qui suit :

« (...) l'action en rétrocession prévue par l'article 51 de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique reste ouverte en son principe dans l'hypothèse de l'acquisition de terrains acquis par l'Etat pour travaux d'utilité publique ne recevant plus cette destination, en dehors d'une procédure pour expropriation pour cause d'utilité publique déclenchée, du moment que l'acquisition est intervenue dans le cadre des prévisions de l'article 8 de la loi modifiée du 16 août 1967. (...) »

24. Sur appel du ministère des Travaux publics, la cour administrative rendit un arrêt le 13 janvier 2000. Elle déclara la juridiction administrative incompétente pour connaître du recours en annulation contre la décision ministérielle du 10 avril 1998, tout en précisant que les requérants pouvaient demander la remise des terrains devant les tribunaux civils. Elle décida en effet ce qui suit :

« (...) Considérant qu'il est constant de par (...) la loi du 27 juillet 1997 que les terrains acquis ne reçoivent pas la destination originellement prévue et que de l'autre côté l'Etat n'a pas fait savoir qu'il « est dans le cas de les revendre » mais qu'au

contraire, la lettre du 10 avril 1998 documente l'intention de l'Etat de rester propriétaire des terrains vendus et de refuser la rétrocession ;

Considérant que cette lettre ne saurait être analysée en décision administrative alors que, se situerait-elle-même à la suite d'une procédure d'expropriation proprement dite, *quod non*, elle constitue la manifestation de la volonté de l'Etat sur une question patrimoniale relevant du droit de propriété, donc d'un droit de nature essentiellement civile ; que par ailleurs, il est admis comme découlant du second alinéa de l'article 51 [de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique] que même à défaut de publication de l'avis de revente, donc de l'intention manifestée implicitement de rester propriétaire des immeubles acquis, de manière amiable ou forcée, les anciens propriétaires peuvent demander la remise des terrains en justice, en l'occurrence devant les tribunaux civils ; (...) »

Pour le surplus, la cour administrative confirma le jugement du 1^{er} mars 1999.

B. La procédure devant les juridictions civiles

25. Le 1^{er} mars 2000, les requérants saisirent la juridiction civile aux fins de se voir transférer la propriété des terrains acquis par l'Etat en 1970, sinon de voir prononcer la rétrocession des terrains en échange de la restitution par leurs soins de l'indemnité qu'ils avaient perçue en 1970.

26. Dans la mesure où il ne résultait pas des actes de procédure que les requérants avaient procédé à une formalité requise par la loi, le tribunal d'arrondissement de Luxembourg prononça, le 25 juin 2001, la révocation de l'ordonnance de clôture du 12 février 2001.

27. Après une régularisation de la procédure par les requérants, le tribunal rendit son jugement en date du 18 mars 2002. Il déclara la demande recevable et condamna l'Etat à remettre aux requérants les terrains acquis par actes administratifs des 22 et 24 janvier 1970 en échange de la restitution par les requérants à l'Etat d'une somme de 25 746 EUR. Les juges précisèrent que le jugement n'était pas exécutoire par provision. Les extraits pertinents de la motivation de la décision se lisent comme suit :

« (...) [L'Etat soutient que] les terrains ont été acquis [des parents des requérantes] en dehors d'une procédure d'expropriation et avant que les travaux d'autoroute n'aient été déclarés d'utilité publique par règlement grand-ducal.

L'affirmation de l'Etat (...) que « les terrains ont été acquis simplement pour être tenus en réserve, en vue de la réalisation de la Route du Nord ou, après l'abandon de ce dernier projet par l'Etat, à toute autre fin » correspond peut-être à la conception de la politique d'acquisition, et donc aux mobiles de l'Etat, mais est tout à fait démentie par les motifs de l'acquisition que l'Etat a indiqués tant à l'égard des autorités communales qu'à l'égard des propriétaires concernés.

En effet (...) dans son courrier du 18 avril 1967, le ministre de l'intérieur a fait part du changement du tracé de l'autoroute et a informé de ce que les terrains, situés dans le lotissement approuvé, sont touchés par le projet d'autoroute.

En conséquence, les propriétaires n'ont pas continué la réalisation de leurs projets de construction.

Le 15 septembre 1969, le président du comité d'acquisition a fait savoir à M. Binsfeld que son terrain est inclus dans l'emprise de la nouvelle Route du Nord.

Le 22 juillet 1969, le bourgmestre de la commune a refusé l'autorisation de construire au motif que le conseil de gouvernement avait chargé le comité d'acquisition d'engager les pourparlers en vue de l'acquisition « des emprises nécessaires à la construction de l'autoroute du Nord ».

Il est donc établi que l'acquisition des terrains les 22 et 24 janvier 1970 a été faite par l'Etat en vue de la construction de l'autoroute du Nord qui, suivant le projet de l'époque, devait passer au Bridel.

Il est également établi qu'au moment des actes d'acquisition, aucun règlement grand-ducal n'avait approuvé le plan des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier.

Il est cependant établi que l'Etat a agi à l'égard [des parents des requérantes] en affirmant que leurs terrains étaient nécessaires à la construction d'une autoroute décidée. [Les parents des requérantes] ont dès lors légitimement pu admettre que l'Etat était engagé dans une procédure qui, à terme, pourrait conduire à leur expropriation, étant donné que les travaux d'autoroute sont déclarés d'utilité publique et que les propriétaires qui ne cèdent pas volontairement leur propriété sont expropriés.

Il n'est établi par aucun élément du dossier que l'Etat a agi à des fins différentes de celle indiquée, à savoir la construction de l'autoroute du Nord.

Il est donc prouvé que les terrains ont été acquis [des parents des requérantes], non pour constituer un parc immobilier de l'Etat, mais dans le but précis de travaux d'utilité publique que constitue la construction de l'autoroute du Nord.

L'Etat ayant agi en vue de la réalisation d'un ouvrage d'utilité publique, et ayant sans aucune ambiguïté et sans la moindre réserve fait savoir aux propriétaires que leur terrain était concerné par la construction de cet ouvrage, l'acquisition ne peut pas être considérée comme simple acquisition immobilière faite en dehors de tout contexte et sans lien avec un projet précis. Les terrains ont été acquis dans le cadre de la [loi de 1967], qui prévoit dans le programme général des travaux de grande voirie, arrêté en son article 6, la réalisation d'une « route reliant Strassen à Mersch, avec contournement des grandes localités et jonction aux routes principales » et qui dispose dans son article 1^{er} que les travaux de construction de la grande voirie sont déclarés d'utilité publique.

Si l'article 51 de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique vise les terrains acquis par l'expropriant et non ceux acquis par l'Etat, les communes, les établissements publics ou, le cas échéant, les particuliers en faveur desquels la procédure d'acquisition est suivie, l'utilisation du terme « expropriant » ne modifie pas le sens des dispositions reprises de la loi de 1859.

Il se dégage en effet des travaux d'élaboration de la loi que le terme « expropriant » vise l'Etat, les communes, les établissements publics et, le cas échéant, les particuliers, qui ont acquis les biens litigieux (...)

L'article 54 de la loi de 1859 ayant conféré le droit de rétrocession pour les biens acquis par l'Etat, indépendamment d'une expropriation formelle au sens strict du terme, l'article 51 dont seul le champ d'application personnel a été étendu par rapport à la loi de 1859, mais dont le sens même n'a pas été modifié, prévoit un droit de rétrocession pour les biens que l'Etat, la commune, l'établissement public ou d'utilité publique (...) ont acquis sur base d'un accord par actes administratifs (...) ou par voie d'expropriation.

Le but de la loi sur l'expropriation étant de permettre la réalisation de travaux d'utilité publique et l'acquisition des biens appartenant à des tiers, tout en protégeant les droits de ces propriétaires, le législateur a prévu une procédure formaliste qui peut conduire, à défaut d'accord avec les propriétaires, au transfert forcé de la propriété.

La loi retient le principe d'une juste indemnisation et impose l'obligation d'utiliser les biens acquis pour les travaux d'utilité publique qui ont justifié le transfert de propriétaire, volontaire ou forcé, dans la mesure où, à titre de garantie de l'utilisation pour les travaux visés, est prévue l'obligation de rétrocéder aux propriétaires qui le souhaitent les biens qui ne sont plus destinés à servir aux travaux pour lesquels ils ont été acquis.

Les propriétaires qui ont consenti à la cession de leurs biens que l'Etat acquiert en vue de travaux d'utilité publique dès avant que la procédure d'expropriation judiciaire est commencée et dès avant que le plan des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal en application de l'article 9 de la [loi de 1967], bénéficient du droit de rétrocession (...) au même titre que les propriétaires expropriés ou ceux ayant consenti à la vente après la publication du règlement grand-ducal visé à l'article 9.

L'Etat a acquis les terrains [des parents des requérantes] par actes administratifs en vue des travaux de construction de l'autoroute du Nord allant de Strassen à Mersch, travaux d'utilité publique. Il résulte des pièces versées en cause et des conclusions de l'Etat que les terrains ne sont plus destinés à la construction de l'autoroute du Nord allant de Strassen à Mersch, telle que prévue initialement à l'article 6 de la [loi de 1967].

Les biens acquis par l'Etat par actes des 22 et 24 janvier 1970 n'étant plus destinés aux travaux pour lesquels ils avaient été acquis, l'Etat est tenu des les rétrocéder [aux requérants]. (...) »

28. Les 31 mai et 4 juin 2002, l'Etat interjeta appel. Dans un arrêt du 5 novembre 2003, la cour d'appel réforma le jugement du 18 mars 2002. Les juges rejetèrent en effet la demande des requérants aux motifs, entre autres, suivants :

« (...) Il est établi en cause par les pièces produites en cause et examinées par les premiers juges, examen auquel la [cour d'appel] se rallie, que l'acquisition des terrains litigieux a été opérée en vue de la construction de la route du Nord. La [cour d'appel] se réfère à cet égard notamment à la lettre du 15 septembre 1969 du président du comité d'acquisition qui fait valoir que les terrains tomberaient dans l'emprise de

la nouvelle route du Nord et que l'Etat serait disposé à acheter dès à présent les terrains.

Les actes de vente conclus début 1970 ne font pas référence à la loi de 1967, ni à un quelconque but d'utilité publique. (...)

La loi [de 1967] prévoyait en son article 6 tiret 7 une route reliant Strassen à Mersch, avec contournement des grandes localités et jonction aux routes principales. C'est ce tracé qui devait passer par les terrains des intimés. Selon l'article 4 de la loi, nul ne peut établir des installations et des constructions sur le domaine de la voirie qui devait s'établir conformément à l'article 9 alinéas 2 et 3 à savoir sur base de plans parcellaires à approuver par règlement grand-ducal.

Il est constant en cause qu'aucun règlement n'est intervenu au sujet du tracé de la route du Nord.

L'article 8 autorise l'Etat à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la construction et à l'aménagement de la voirie, objet de la loi.

Il se dégage des travaux préparatoires à la loi (n° 1209, avis du conseil d'Etat p.6) que « pour la construction de la grande voirie de communication, l'Etat devra prendre possession d'environ 300 hectares de terrains privés et, **à défaut d'arriver à un accord amiable** avec les propriétaires, il sera obligé de recourir à l'expropriation pour cause d'utilité publique. En vue d'éviter que l'exécution des travaux de voirie d'une telle envergure ne soit retardée outre mesure par la procédure judiciaire, il est indispensable de mettre à la disposition du Gouvernement une procédure d'expropriation particulière, plus souple et plus expéditive, à l'instar de celle de la loi belge du 26 juillet 1962 ». « En vue d'accélérer la procédure d'expropriation, le Conseil d'Etat s'est déclaré d'accord avec l'inscription dans la loi de la déclaration d'utilité publique » (cf. p.7).

Il suit de l'agencement de l'article 8 de la loi [de 1967], corroborée par cette analyse du Conseil d'Etat, que le législateur a offert à l'Etat deux procédures d'acquisition : l'acquisition amiable de droit commun, donc l'achat de gré à gré, et l'expropriation.

Aussi la loi traite-t-elle spécialement dans son Titre III de l'expropriation en prévoyant ce mode d'acquisition lorsqu'il est constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs immeubles est indispensable pour la réalisation des travaux. C'est dans le cadre de ce titre III que la loi a rendu applicable l'article 54 de la loi du 17 décembre 1859 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique qui prévoit la ré-acquisition et la rétrocession.

Il ressort encore des articles 20 et suivants de [la loi de 1967] que lorsqu'il est constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs immeubles est indispensable pour la réalisation des travaux visés, l'expropriation de ces immeubles est poursuivie.

Nonobstant cet arrêté, l'Etat garde néanmoins, conformément à l'article 22, la faculté de trouver un accord avec le propriétaire. Une vente de gré à gré intervenue à la suite d'un accord trouvé dans le cadre de l'expropriation et après prise de l'arrêté grand-ducal constatant la nécessité d'une prise de possession immédiate, pourra bénéficier de la rétrocession.

Or, la vente dont est saisie la Cour ne tombe pas sous cette alternative pour avoir été conclue en-dehors du cadre d'une expropriation et en-dehors de la nécessité d'une prise en possession immédiate. L'article 37 qui rend applicable l'article 54 de la loi du 17 décembre 1859, respectivement l'article 51 du 15 mars 1979 sur l'expropriation, ne saurait donc pas s'appliquer.

Le droit de rétrocession est une prérogative exorbitante de droit commun instituée par le législateur dans le cadre de l'expropriation pour cause d'utilité publique et limitée à ce cadre et ne saurait se concevoir dans le cadre d'une vente de droit commun qui est d'essence irrévocable.

Il s'y ajoute qu'il ressort de l'ensemble des travaux préparatoires par l'emploi de termes « telle que la grande voirie de communication est projetée actuellement » (cf. avis du Conseil d'Etat) que lors de l'adoption de la loi [de 1967] le tracé n'était pas définitif. A cet égard il convient de citer notamment le rapport de la commission spéciale qui dit : « Il est retenu formellement par la Commission que la présente loi n'arrête et ne fixe pas d'ores et déjà les tracés de la voirie à créer. Il sera procédé à cette fixation par règlement grand-ducal comme il est prévu à l'article 9. Le projet prévoit une nouvelle route vers le Nord jusqu'à Mersch. A cause des frais énormes auxquels il faudra déjà faire face pour réaliser le programme tel qu'il est arrêté jusqu'à présent, ce dernier n'a pu être poussé plus loin. Certains problèmes restent ouverts et il appartiendra à des lois ultérieures de profiter des possibilités réservées et de faire notamment continuer la nouvelle voie vers le Nord en direction d'Ettelbruck. »

Aussi, ni le règlement grand-ducal prévu à l'article 9, ni surtout, et à plus forte raison, celui prévu à l'article 20 n'avaient été pris au moment de la vente (...).

Il n'est toutefois pas contesté que le Conseil de Gouvernement avait lors de ses séances des 4 et 5 juillet 1969 décidé de charger le comité d'acquisitions d'entreprendre des pourparlers en vue de l'acquisition des emprises nécessaires et que le comité d'acquisition avait convoqué le 15 septembre 1969 à cette fin les propriétaires concernés à une réunion. C'est à la suite de cette réunion que les ventes ont eu lieu.

Or, s'il est vrai que l'article 1^{er} de la loi du 16 août 1967 avait autorisé le gouvernement à établir une grande voirie de communication conformément au plan général énoncé à l'article 6 et aux plans à arrêter par le Grand-Duc aux termes de l'article 9 et que les travaux de cette voirie sont déclarés d'utilité publique, il n'en reste pas moins, comme il a été démontré par les développements qui précèdent, que le tracé de la route du Nord était au moment de la vente en état de pur projet et que les plans définitifs n'étaient pas arrêtés de sorte que l'utilité publique des travaux de construction n'était pas encore donnée et que les terrains n'ont pas pu être acquis dans un but d'utilité publique.

Les [requérants] ne sauraient donc pas non plus se baser sur le caractère d'utilité publique des travaux pour faire aboutir leur demande en rétrocession.

L'argumentation subsidiaire consistant à invoquer l'abus de droit et la mauvaise foi de l'Etat, de nature à faire aboutir le cas échéant une action en dommages-intérêts, ne saurait justifier l'action en rétrocession dont est saisie la [cour d'appel] de sorte qu'il n'y a pas lieu à étayer la motivation sur ce point.

Vu la décision à intervenir, la demande des [requérants] en octroi d'une indemnité de procédure est à rejeter. »

29. Le 9 avril 2004, les requérants se pourvurent en cassation contre cet arrêt. Ils se plaignirent, entre autres, d'être victimes, au titre de l'article 1 du Protocole n° 1, de dépossession illégitime suite au refus qui leur fut opposé à leur demande de rétrocession des terrains litigieux. Les parties pertinentes de leur mémoire en cassation sont rédigées dans les termes suivants :

« Les [requérants] se pourvoient par la présente en cassation contre un arrêt contradictoirement rendu entre parties à la date du 5 novembre 2003 par la cour d'appel, 1^{ère} chambre, (...).

Dispositions attaquées

L'arrêt est attaqué en ce qu'il :

« dit [l'appel] fondé ;

REFORMANT :

Rejette la demande introductive d'instance ; (...) »

Intérêt à agir

La décision attaquée cause torts et griefs aux demandeurs en cassation en ce qu'elle lèse gravement leurs intérêts patrimoniaux.

Faits et rétroactes

(...)

Moyens de cassation

tirés de la violation

1) des articles 8 (...) de la loi [de 1967] ;

(...)

2.2) de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme ; (...)

A. Quant à la violation de l'article 8 de la loi [de 1967]

(...)

C. Quant à la violation (...) de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme (...)

(...)

Les griefs qui vont suivre se dégagent (...) de la lecture de l'arrêt attaqué. Ils sont en outre d'ordre public et peuvent être invoqués à tout état de la procédure, donc pour la première fois en cassation.

Dès l'entrée en vigueur de la loi [de 1967], il y a eu privation des citoyens concernés de leur propriété par expropriation de fait pour cause d'utilité publique opérée par la loi, les terrains au départ constructibles étant devenus non seulement inconstructibles mais même privés d'accès.

Si initialement l'expropriation de fait était justifiée par une cause précise d'utilité publique, tel n'est plus le cas à partir du moment où la réalisation des travaux d'utilité publique, qui avaient justifié au départ la dépossession des citoyens de leurs biens, a été abandonnée.

Il y a eu ainsi, suite au refus par l'Etat de la rétrocession, dépossession illégitime, et donc violation de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la CEDH, qui se lit comme suit : (...)

En l'occurrence, seule la rétrocession des immeubles acquis sur des bases illégitimes permet de lever l'illégitimité, alors que pour l'Etat ils sont inutilisables du fait qu'ils ont été acquis pour la construction d'une route définie à l'article 6 de la loi [de 1967], selon des plans définitifs ayant existé au moment de l'acquisition litigieuse, route qui n'a jamais été et ne sera jamais réalisée.

Si la loi n'avait pas prévu la rétrocession des terrains acquis par l'Etat dans un but d'utilité publique, en cas de non-affectation de ceux-ci à cet effet, elle violerait l'article 1^{er} du protocole additionnel précité.

Or, en l'espèce, la loi prévoit la rétrocession des terrains acquis par l'Etat pour cause d'utilité publique mais non affectés à cet effet, et les premiers juges en ont prouvé l'application légale.

Comme la propriété est élevée au rang de droit de l'Homme, toute disposition visant à priver une personne de sa propriété doit être fondée sur des motifs réels, sérieux et graves, et, surtout, elle doit être de stricte interprétation.

Aussi, le Gouvernement n'est-il habilité, ni à faire abstraction du but d'utilité publique fixé par le législateur en vue de l'acquisition des emprises définies, à l'époque, par la loi de 1967, ni à en changer le sens à sa guise. Le Gouvernement n'est notamment pas habilité à affirmer, sans commettre un excès, voire un détournement de pouvoir, que les terrains dont les propriétaires se sont trouvés dépossédés dans un but législatif très précis d'utilité publique, peuvent être utilisés à toute autre fin.

D'autre part, en ignorant le raisonnement du premier juge qui est arrivé à la conclusion que la rétrocession des terrains illégitimement acquis par l'Etat suite à la disparition de la cause d'utilité publique l'ayant justifiée au départ est de droit, le juge d'appel n'a pas motivé sa décision sur un point fondamental, dès lors que la violation d'un droit de l'homme est en jeu.

Quant à la distinction spéieuse opérée par la partie Etat, suivi par le juge d'appel, entre, d'une part, les terrains acquis à l'amiable par l'Etat en vue de l'exécution des travaux de grande voirie déclarés d'utilité publique programmés à l'article 6 de la loi [de 1967], suivant les plans définitifs alors présentés à l'appui de la demande

d'acquisition, mais avant la prise du règlement prévu à l'article 9 pour les seules expropriations, et, d'autre part, les terrains qui ont été acquis également à l'amiable par l'Etat, mais après la prise de ce règlement, elle est légalement inacceptable et constitue incontestablement une discrimination prohibée par l'article 14 de la CEDH.

Ce genre de discrimination ne saurait, en effet, se justifier qu'en présence de circonstances exceptionnelles qui, à l'évidence n'est pas en l'espèce.

Il y a donc eu, en l'espèce, violation de l'article 14 de la CEDH entraînant la cassation.

La mesure d'ingérence grave dans le droit au respect des biens, en l'occurrence la spoliation définitive de leurs biens [des requérants], doit nécessairement ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (Cour EDH, 23.09.1982, *Sporrong et Lönnroth* 69 ; 23.04.1987, *Erkner et Hofbauer*, 75 ; 19.12.1989, *Mellacher*, 48 ; et d'autres).

Il doit en outre exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure privant une personne de sa propriété (Cour EDH, 09.12.1994, *Les Saints Monastères*, 70 ; (également CEDH, 30.07.1997, *Pressos comp. c. Belgique*, 38).

En l'espèce, aucun intérêt général majeur de la communauté n'existe en réalité et n'a été invoqué pour justifier, d'une part, le refus du droit à la rétrocession sollicitée par les [requérants] et reconnaître, d'autre part, ce droit à ces autres propriétaires ayant cédé leurs terrains également à l'amiable après la prise du règlement prévu par l'article 9 précité.

La seule existence de ce règlement, établissant les plans des seules parcelles à exproprier et non de celles acquises ou à acquérir en dehors de la procédure d'expropriation, mais pour une acquisition prévue par la loi de 1967, ne saurait constituer cet intérêt général de la communauté ni le rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, et ne saurait donc justifier légalement la mesure grave d'ingérence dans le droit fondamental au respect des biens, ni la discrimination susvisée.

En outre, le but fondant la justification de l'acquisition par l'Etat des terrains litigieux, initialement d'utilité publique, a disparu définitivement suite à la décision législative de non-exécution de la route selon le tracé projeté au départ.

Le refus de rétrocéder les terrains désormais détenus illégalement par l'Etat, donc de priver définitivement les [requérants] de leurs biens en dehors de tout but d'utilité publique, doit donc être considéré comme arbitraire et partant contraire aux dispositions susvisées de la CEDH.

Selon la Cour EDH « *une mesure privative de propriété doit être à la fois idoine à la réalisation de son but et non disproportionnée avec lui* » (Cour EDH, *James et al.*, 21.02.1986, 50).

Quant à la plus-value appréciable des biens illégitimement soustraits aux anciens propriétaires dépossédés, l'Etat cherche, par son refus de rétrocéder les biens acquis indûment, à se l'approprier au détriment des dépossédés dans un but de spéculation foncière.

Une fois de plus, la cour d'appel a omis de prendre position sur un moyen fondamental soutenu et longuement développé devant elle par les [requérants].

A ce sujet, la Cour EDH a, dans un arrêt récent, constaté notamment : « *Un problème se pose en revanche clairement sous l'angle de cette disposition [article 1 du Protocole n° 1] lorsque, comme en l'espèce, le maintien du bien en réserve durant une longue période ne repose pas lui-même sur des raisons tenant de l'utilité publique et où, durant cette période, ledit bien engendre une plus-value appréciable dont les anciens propriétaires se voient privés. L'article 1 du Protocole n° 1 oblige en effet les Etats contractants à prémunir les individus contre le risque d'un usage de la technique des réserves foncières autorisant ce qui pourrait être perçu comme une forme de spéculation foncière à leur détriment (CEDH, 02.10.2002, Motais de Narbonne c. France, 21).* »

Compte tenu de l'importance que la Cour EDH attache ainsi au problème de la plus-value, la cour d'appel était dans l'obligation de motiver sa décision à ce sujet.

Il y a donc une nouvelle fois défaut de motivation sur un point fondamental (...), ce que la Cour de cassation doit sanctionner par la cassation.

Vu sous l'angle de la plus-value dont se trouvent privés les [requérants], le rejet en bloc par la cour d'appel de la demande introductive d'instance s'analyse en une privation de propriété pure et simple au sens de la seconde phrase du 1^{er} alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 de la CEDH.

N'étant de surcroît, pas justifiée en l'espèce par des circonstances exceptionnelles, cette privation de propriété constitue une atteinte excessive au droit fondamental exprimé par la première phrase dudit alinéa et fait peser sur les [requérants] une charge disproportionnée.

En considération des développements qui précèdent et plus particulièrement de ceux relatifs à la plus-value des biens dont les [requérants] se trouvent indûment dépossédés par la cour d'appel, il y a donc lieu de conclure à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 de la CEDH, ce que la Cour de cassation est appelée à constater et à sanctionner par la cassation. (...) »

30. Par un arrêt du 11 novembre 2004, la Cour de cassation déclara le pourvoi irrecevable, au motif suivant :

« Attendu, selon l'article 10 de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation, que pour introduire son pourvoi, la partie demanderesse devra déposer au greffe de la Cour supérieure de justice un mémoire précisant les moyens de cassation ;

Attendu que le pourvoi en cassation est une voie extraordinaire de recours et que la Cour régulatrice n'a à statuer que sur le moyen sans que la discussion qui le développe ne puisse en combler les lacunes ;

Attendu que les énonciations du mémoire réunies sous l'intitulé « Moyens de cassation » consistent, après le visa des dispositions légales que l'arrêt attaqué aurait prétendument violées, en une succession de considérations de fait et de droit qui constitue une discussion mais n'articule pas avec la précision requise des moyens de cassation au sens de la disposition légale précitée. »

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. La procédure en cassation

31. L'article 10 de la loi, telle que modifiée, du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation dispose ce qui suit :

« Pour introduire son pourvoi, la partie demanderesse en cassation devra, (...), déposer au greffe de la Cour supérieure de justice :

(...)

2° un mémoire signé par un avocat-avoué et signifié à la partie adverse, lequel précisera les dispositions attaquées de l'arrêt ou du jugement et les moyens de cassation et contiendra les conclusions dont l'adjudication sera demandée. La désignation des dispositions attaquées sera considérée comme faite à suffisance de droit lorsqu'elle résulte nécessairement de l'exposé des moyens ou des conclusions.

(...) »

32. La jurisprudence a spécifié le sens d'interprétation de cette disposition :

« Le mémoire déposé, par la partie demanderesse en cassation, au greffe de la Cour supérieure de justice doit préciser les moyens de cassation. Le pourvoi en cassation est une voie extraordinaire de recours. La Cour de cassation statue sur le moyen, mais rien que sur le moyen. La seule indication des textes dont la violation est invoquée ne constitue pas l'énoncé d'un moyen et la discussion qui développe le moyen ne peut suppléer à l'absence de formulation de moyen. » (Cass. 17 février 1994, *Pasicrisie* 30, p. 229).

« Répond à l'exigence de précision résultant de l'article 10 de la loi modifiée sur les pourvois et la procédure en cassation, un moyen de cassation dont les différentes branches précisent chacune quel cas d'ouverture est invoqué, quels textes de loi ont été violés, par quelles dispositions l'arrêt attaqué les a violés et en quoi ces violations consistent. » (Cass. 16 janvier 1997, *Pasicrisie* 30, p. 233). »

33. La doctrine précise, par ailleurs, ce qui suit (P. Kinsch, « La recevabilité du pourvoi en matière civile », *Pasicrisie* 30) :

« L'article 10 de la loi [du 18 février 1885] énumère les éléments que le mémoire comprendra obligatoirement :

(...)

2° les moyens en cassation, qui doivent être énoncés avec précision. On sait que dans l'appréciation de la précision du moyen, la Cour de cassation entend distinguer entre l'énoncé du moyen de cassation d'une part, et, d'autre part, « la discussion qui développe le moyen [et qui] ne peut suppléer à l'absence de formulation de moyen » (Cass. 17 février 1994, n° 05/94 et 07/94 et de nombreux arrêts ultérieurs). Cette jurisprudence – dont l'application a, il est vrai, entraîné l'irrecevabilité d'un nombre important de pourvois – paraît avoir son utilité : on relèvera dans ce contexte le passage suivant du rapport de la Commission juridique de la Chambre des députés du 15 février 1989, sur le fondement duquel a été voté le texte définitif de la loi de réforme du 6 avril 1989 : « Certains praticiens auraient aimé voir appliquer à l'instance de cassation, la procédure de l'instance d'appel. C'est à bon droit, pourtant que ce souhait n'a pas été accueilli ... La mission de la Cour de cassation, restreinte à l'application des règles de droit tant à la procédure qu'aux faits constatés par les juges du fond, rend désirables des règles de procédure dégageant avec un maximum de précision les griefs soulevés contre la décision attaquée » (Doc. parl. 2470, p. 1). (...) »

B. Les différents tracés retenus pour la construction de la route du Nord

1. La loi du 16 août 1967

34. La loi du 16 août 1967 « ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes » (ci-après « la loi de 1967 ») prévoyait le projet initial de l'autoroute du Nord. L'article 1 disposait ce qui suit :

« Le Gouvernement est autorisé à établir une grande voirie de communication conformément au programme général énoncé à l'article 6 et aux plans à arrêter par le Grand-Duc aux termes de l'article 9. Les travaux de construction de cette voirie sont déclarés d'utilité publique. »

35. Dans la mesure où les terrains des requérants étaient situés à Bridel, c'est-à-dire entre Strassen et Mersch, la partie pertinente de l'article 6 de la loi de 1967 se lisait ainsi qu'il suit :

« Le programme général des travaux de grande voirie est le suivant, les noms des localités citées n'indiquant pas les localités proprement dites, mais les environs de celles-ci :

(...)

- [7^{ième} tiret] une route reliant Strassen à Mersch, avec contournement des grandes localités et jonction aux routes principales. »

36. L'article 9 prévoyait en outre que :

« Les plans des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier sont approuvés par règlement grand-ducal (...). »

37. L'article 8 était rédigé comme suit :

« L'Etat est autorisé à poursuivre l'acquisition et l'expropriation pour cause d'utilité publique des immeubles nécessaires à la construction et à l'aménagement de la voirie objet de la présente loi. »

38. La loi de 1967 contenait un Titre III, intitulé « Expropriation », qui disposait notamment ce qui suit :

Article 20

« Lorsqu'il est constaté par arrêté grand-ducal que la prise de possession immédiate d'un ou plusieurs immeubles est indispensable pour la réalisation des travaux visés à l'article 1^{er} de la présente loi, l'expropriation de ces immeubles est poursuivie conformément aux règles ci-après. »

Article 22

« A défaut d'accord entre parties, l'expropriant dépose l'arrêté grand-ducal visé à l'article 20, le plan des parcelles et la liste des propriétaires à exproprier au greffe du tribunal d'arrondissement de la situation des biens, où les parties intéressées pourront en prendre communication sans frais jusqu'à la fixation définitive de l'indemnité. »

Article 37

« Pour autant qu'il n'en est autrement disposé par la présente loi, seront applicables les articles (...) 54 (...) de la loi du 17 décembre 1859 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. »

2. La loi du 27 juillet 1997

39. La loi du 27 juillet 1997 « autorisant le Gouvernement à procéder à la construction d'une route reliant Luxembourg à Ettelbruck » a prévu un nouveau tracé de l'autoroute. Les terrains litigieux ne tombent plus dans l'emprise de cette route, l'article 9 de cette loi disposant que les dispositions du 7^e tiret de l'article 6 de la loi de 1967 sont abrogées.

C. L'expropriation pour cause d'utilité publique

40. La loi du 17 décembre 1859 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique disposait ce qui suit :

Article 54

« Si les terrains acquis pour l'Etat pour travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, un avis publié (...) fait connaître les terrains que le Gouvernement est dans le cas de revendre. Dans les trois mois de cette publication, les anciens propriétaires qui veulent réacquérir la propriété desdits terrains sont tenus de le déclarer, à peine de déchéance.

A défaut de publication de cet avis, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit peuvent demander la remise desdits terrains ; et cette remise sera ordonnée en justice sur la déclaration du Gouvernement qu'ils ne sont plus destinés à servir aux travaux pour lesquels ils avaient été acquis.

Le prix des terrains à rétrocéder sera fixé par le tribunal de la situation, si mieux n'aime le propriétaire restituer le montant de l'indemnité qu'il a reçue. La fixation judiciaire du prix ne pourra en aucun cas excéder le montant de l'indemnité. »

41. L'article 51 de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique a repris, à quelques nuances rédactionnelles près, les dispositions de l'article 54 de la loi de 1859. Il énonce ce qui suit :

« Si les terrains acquis par l'expropriant pour travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, un avis publié (...) fait connaître les terrains que l'expropriant est dans le cas de revendre. Dans les trois mois de cette publication, les anciens propriétaires qui veulent réacquérir la propriété desdits terrains sont tenus de la déclarer, à peine de déchéance.

A défaut de publication de cet avis, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit peuvent demander la remise desdits terrains ; cette remise sera ordonnée en justice sur la déclaration de l'expropriant qu'ils ne sont plus destinés à servir aux travaux pour lesquels ils avaient été acquis.

Le prix des terrains à rétrocéder est fixé par le tribunal de la situation, à moins que le propriétaire ne préfère restituer le montant de l'indemnité qu'il a reçue. La fixation judiciaire ne peut en aucun cas excéder le montant de l'indemnité. (...) »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION, AU REGARD DU DROIT D'ACCÈS À UN TRIBUNAL ET DU RESPECT DU PRINCIPE D'ÉQUITÉ

42. Les requérants reprochent à la Cour de cassation d'avoir fait preuve d'un formalisme excessif pour déclarer leur pourvoi irrecevable. Ils mettent ainsi en cause l'équité de la procédure et allèguent un défaut d'accès au tribunal, ainsi que l'absence d'un recours effectif pour faire valoir leurs moyens. Ils invoquent les articles 6 et 13 de la Convention, dont les dispositions pertinentes se lisent ainsi qu'il suit :

Article 6

« 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 (...) »

Article 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. »

43. La Cour estime d'emblée que ces griefs doivent être examinés à la lumière de l'article 6 § 1 de la Convention (*mutatis mutandis*, *Alliance Capital (Luxembourg) Sa c. Luxembourg*, n° 24720/03, § 3, 18 janvier 2007). Par ailleurs, elle rappelle que lorsque l'article 6 § 1 de la Convention trouve comme en l'espèce à s'appliquer, les exigences de cet article, qui impliquent toutes les différentes garanties propres du procès équitable, sont en principe plus strictes que celles de l'article 13 qui se trouvent absorbées par elles (*Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 146, CEDH 2000-XI).

A. Sur la recevabilité

44. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

45. Les requérants estiment avoir valablement soumis à la Cour de cassation leur grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 à l'encontre de l'arrêt de la cour d'appel, de sorte qu'il appartenait à la haute juridiction d'examiner celui-ci sur le fond. Or, en rejetant leur pourvoi pour cause d'un simple vice de forme des moyens de cassation, la Cour de cassation a fait preuve d'une « rigueur formaliste excessive ». Les requérants soulignent à cet égard que le fait que le Luxembourg ne connaisse pas le système des avocats aux Conseils spécialisés, qui ont le monopole de la représentation devant la Cour de cassation, rend les critères draconiens en matière de recevabilité, tels qu'appliqués par la haute juridiction luxembourgeoise, d'autant plus injustifiables.

46. Le Gouvernement expose qu'en l'espèce, la Cour de cassation a fait une application de sa jurisprudence traditionnelle, constante, et parfaitement accessible à l'avocat des requérants, selon laquelle elle statue uniquement sur le moyen de cassation. En effet, selon cette jurisprudence, la seule indication des textes dont la violation est invoquée ne constitue pas l'énoncé d'un moyen et la discussion qui développe le moyen ne peut suppléer à l'absence de formulation de moyen. Rappelant que les conditions de recevabilité d'un pourvoi en cassation peuvent être plus rigoureuses que pour un appel (*Boulougouras c. Grèce*, n° 66294/01, § 23, 27 mai 2004 ; *Mohr c. Luxembourg* (déc.), n° 29236/95, 20 avril 1999), le Gouvernement conclut que l'approche, par la haute juridiction luxembourgeoise, de la question de la recevabilité du pourvoi des requérants n'était pas d'un formalisme excessif.

2. Appréciation de la Cour

a) Principes généraux

47. La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes. C'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (voir, parmi beaucoup d'autres, *García Manibardo c. Espagne*, n° 38695/97, § 36, CEDH 2000-II). Par ailleurs, le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès constitue un aspect particulier, n'est pas absolu et se prête à des limitations implicitement admises, notamment quant aux conditions de recevabilité d'un recours, car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat, lequel jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation. Toutefois, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à un justiciable de manière ou à un point

tels que son droit à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même ; enfin, elles ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles tendent à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Edificaciones March Gallego S.A. c. Espagne*, arrêt du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, § 34). En effet, le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir la substance de son litige tranchée par la juridiction compétente.

48. La Cour rappelle en outre que l'article 6 de la Convention n'astreint pas les Etats contractants à créer des cours d'appel ou de cassation (voir, notamment, *Delcourt c. Belgique*, arrêt du 17 janvier 1970, série A n° 11, pp. 13-15, §§ 25-26). Cependant, si de telles juridictions existent, les garanties de l'article 6 doivent être respectées, notamment en ce qu'il assure aux plaideurs un droit effectif d'accès aux tribunaux pour les décisions relatives à leurs « droits et obligations de caractère civil » (voir, parmi d'autres, *Brualla Gómez de la Torre c. Espagne*, arrêt du 19 décembre 1997, *Recueil* 1997-VIII, p. 2956, § 37). En outre, la compatibilité des limitations prévues par le droit interne avec le droit d'accès à un tribunal reconnu par l'article 6 § 1 de la Convention dépend des particularités de la procédure en cause et il faut prendre en compte l'ensemble du procès mené dans l'ordre juridique interne et le rôle qu'y a joué la Cour suprême, les conditions de recevabilité d'un pourvoi en cassation pouvant être plus rigoureuses que pour un appel (*Khalfaoui c. France*, n° 34791/97, CEDH 1999-IX).

49. La Cour rappelle enfin que la réglementation relative aux formalités pour former un recours vise à assurer la bonne administration de la justice et le respect, en particulier, du principe de la sécurité juridique. Les intéressés doivent pouvoir s'attendre à ce que les règles soient appliquées (*Miragall Escolano et autres c. Espagne*, n°s 38366/97, 38688/97, 40777/98, 40843/98, 41015/98, 41400/98, 41446/98, 41484/98, 41487/98 et 41509/98, § 33, CEDH 2000-I).

50. A ce jour, la Cour a conclu à plusieurs reprises que l'application par les juridictions internes de formalités à respecter pour former un recours est susceptible de violer le droit d'accès à un tribunal. Il en est ainsi, quand l'interprétation par trop formaliste de la légalité ordinaire faite par une juridiction empêche, de fait, l'examen au fond du recours exercé par l'intéressé (*Běleš et autres c. République tchèque*, n° 47273/99, § 69, CEDH 2002-IX ; *Zvolský et Zvolská c. République tchèque*, n° 46129/99, § 55, CEDH 2002-IX). Cela étant, la Cour a déjà admis que les conditions de recevabilité d'un pourvoi en cassation pouvaient être plus rigoureuses que pour un appel (*Běleš et autres*, précité, § 62).

b) Application en l'espèce des principes susmentionnés

51. Dans le cas d'espèce, la tâche de la Cour consiste à examiner si le motif du rejet du pourvoi en cassation par la Cour de cassation a privé les requérants de leur droit de voir examiné le moyen présenté dans leur pourvoi. Pour ce faire, la Cour se penchera sur la proportionnalité de la limitation imposée par rapport aux exigences de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice.

52. Tout d'abord, la Cour constate que la règle appliquée par la Cour de cassation pour se prononcer sur le caractère recevable du pourvoi en cause est une construction jurisprudentielle. En effet, l'article 10 de la loi du 18 février 1885 se borne à prévoir que, pour introduire un pourvoi en cassation, l'intéressé doit déposer au greffe de la Cour de cassation « un mémoire (...) lequel précisera les dispositions attaquées de l'arrêt ou du jugement et les moyens de cassation et contiendra les conclusions dont l'adjudication sera demandée ». C'est la haute juridiction qui a introduit la distinction entre l'énoncé du moyen de cassation, d'une part, et « la discussion qui développe le moyen [et qui] ne peut suppléer à l'absence de formulation de moyen », d'autre part.

53. La Cour estime que la limitation imposée par cette règle jurisprudentielle tend à un but légitime. En effet, la précision exigée dans la formulation des moyens de cassation a clairement pour objectif de permettre à la Cour de cassation d'exercer son contrôle en droit.

54. Reste à savoir si cette exigence de précision dans la formulation des moyens de cassation répond à la condition de la proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La Cour examinera donc de quelle manière les requérants présentèrent leur grief à la Cour de cassation, d'une part, et pour quelles raisons leur pourvoi fut rejeté, d'autre part.

55. Les requérants annoncèrent, dans leur mémoire en cassation, que leur pourvoi était dirigé contre l'arrêt du 5 novembre 2003 de la cour d'appel en ce qu'il avait réformé le jugement de première instance et avait rejeté leur demande introductive d'instance. Ils indiquèrent ensuite que le moyen de cassation, tel qu'il est en cause dans la présente affaire, était tiré de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1. En développant ce moyen sous une rubrique « C. Quant à la violation (...) de l'article 1^{er} du [Protocole n° 1] », ils rappelèrent la jurisprudence de la Cour en la matière, et indiquèrent que le refus de rétrocéder les terrains les privait de manière arbitraire de leurs biens, alors que le but d'utilité publique avait disparu, suite au changement du tracé de l'autoroute. Ils estimèrent que l'Etat cherchait ainsi à s'approprier, à leur détriment, la plus-value desdits terrains, dans un but de spéculation foncière. Ils conclurent comme suit :

« (...) Vu sous l'angle de la plus-value dont se trouvent privés les [requérants], le rejet en bloc par la cour d'appel de la demande introductive d'instance s'analyse en une privation de propriété pure et simple au sens de la seconde phrase du 1^{er} alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 de la CEDH.

N'étant de surcroît, pas justifiée en l'espèce par des circonstances exceptionnelles, cette privation de propriété constitue une atteinte excessive au droit fondamental exprimé par la première phrase dudit alinéa et fait peser sur les [requérants] une charge disproportionnée.

En considération des développements qui précèdent et plus particulièrement de ceux relatifs à la plus-value des biens dont les [requérants] se trouvent indûment dépossédés par la cour d'appel, il y a donc lieu de conclure à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 de la CEDH, ce que la Cour de cassation est appelée à constater et à sanctionner par la cassation. (...) »

56. La Cour de cassation décida que les énonciations du mémoire réunies sous l'intitulé « Moyens de cassation » consistaient, après le visa des dispositions légales invoquées, en une succession de considérations de fait et de droit qui constitueraient une discussion mais n'articuleraient pas avec la précision requise des moyens de cassation au sens de l'article 10 de la loi du 18 février 1885.

57. Aux yeux de la Cour, l'on ne saurait soutenir que les requérants auraient omis de soumettre à la connaissance des juges suprêmes les éléments déterminants de l'affaire ainsi que leurs doléances à l'égard de l'arrêt de la cour d'appel attaqué. En effet, ils se sont plaints, au titre de l'article 1 du Protocole n° 1, que la cour d'appel faisait peser sur eux une charge disproportionnée en rejetant leur demande en rétrocession des terrains litigieux et demandèrent à la Cour de cassation de casser l'arrêt attaqué.

58. Ainsi, la Cour estime que la précision exigée par la Cour de cassation dans la formulation du moyen de cassation litigieux n'était pas indispensable pour que la haute juridiction suprême puisse exercer son contrôle. Pareille exigence affaiblit à un degré considérable la protection des droits des justiciables devant la haute juridiction nationale, surtout si l'on tient compte du fait que le Luxembourg ne connaît pas le système des avocats aux Conseils spécialisés.

59. Dans ces conditions, prononcer l'irrecevabilité du moyen en question au motif qu'il n'avait pas été articulé avec la précision requise s'inscrit dans une approche par trop formaliste, qui a empêché les requérants de voir la Cour de cassation se prononcer sur le bien-fondé de ce moyen (*mutatis mutandis, Efstathiou et autres c. Grèce*, n° 36998/02, § 33, 27 juillet 2006).

60. A la lumière des considérations qui précèdent, la Cour estime qu'en l'espèce, la limitation imposée au droit d'accès des requérants à un tribunal n'a pas été proportionnelle au but de garantir la sécurité juridique et la bonne administration de la justice.

61. Partant, la Cour conclut à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention au regard du droit des requérants d'avoir accès à un tribunal.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 6

62. Invoquant l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 6, les requérants estiment avoir fait l'objet d'une discrimination par le fait que la Cour de cassation déclara leur pourvoi irrecevable, alors que dans de nombreuses affaires elle s'était départie de la rigueur excessive telle qu'appliquée à leur cas.

63. Eu égard à la conclusion formulée au paragraphe 61 ci-dessus, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner la question séparément sous l'angle des dispositions de l'article 14 de la Convention (*mutatis mutandis*, *Jorge Nina Jorge et autres c. Portugal*, n° 52662/99, § 61, 19 février 2004).

Ainsi, la Cour rejette cette partie de la requête conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

64. Les requérants estiment que le refus opposé à leur demande de rétrocession des terrains qui avaient été acquis par l'Etat en 1970, a enfreint l'article 1 du Protocole n° 1, qui se lit ainsi qu'il suit :

« 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.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

A. Sur la recevabilité

65. Le Gouvernement soulève une exception d'irrecevabilité tirée du défaut d'épuisement des voies de recours internes, au motif que les requérants se virent rejeter leur pourvoi en cassation faute d'avoir respecté les formalités prévues en la matière. En effet, selon une jurisprudence constante, la Cour de cassation peut statuer uniquement sur les moyens de cassation, la discussion qui développe le moyen de cassation ne pouvant pas suppléer à l'absence de formulation d'un moyen (Cass. 17 février 1994, *Pasicrisie* 30, p. 229). Or, l'unique moyen en cassation invoqué par les requérants n'a pas rempli la condition de précision requise. Si les requérants avaient formulé leur grief de manière conforme aux règles de recevabilité régissant l'exercice du pourvoi en cassation, celui-ci n'aurait pas été rejeté et leur grief aurait été examiné sur le fond. Finalement, le Gouvernement

rappelle que la Commission avait eu l'occasion de décider que l'approche de la question de la recevabilité par la Cour de cassation luxembourgeoise n'était pas d'un formalisme excessif (notamment, *Schreiner c. Luxembourg*, n° 29819/96, décision de la Commission du 17 janvier 1997).

66. Les requérants rétorquent que, dans des affaires comparables à la leur, la Cour de cassation a fait preuve d'une plus grande souplesse dans l'interprétation des règles de recevabilité. Ainsi, par exemple, un pourvoi a été déclaré recevable, au motif que « l'unique moyen de cassation divisé en trois branches, quoique rédigé en termes inusuels, répond aux conditions légales de précision » (Cass. 12 mars 1998, Pasicrisie 30, p. 419). Les requérants rappellent que « les règles de recevabilité doivent s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif » (*Ilhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, § 51, CEDH 2000-VII), ceci d'autant plus qu'au Luxembourg il n'existe pas de catégorie d'avocats spécialisés en matière de cassation, contrairement à d'autres Etats, tels que la France où le recours à un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation est requis. Les requérants en concluent qu'ils ont satisfait à la condition de l'épuisement des voies de recours internes.

67. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 35 § 1 de la Convention, elle ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes. Au vu de la solution à laquelle elle est parvenue dans le cadre du précédent grief (voir paragraphes 51 à 61 ci-dessus), la Cour rejette l'exception du défaut d'épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement à l'égard du grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1.

68. Par ailleurs, la Cour constate que ce grief soulevé par les requérants n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Elle relève en outre qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Thèses des parties

69. Les requérants estiment qu'au moment où l'Etat s'est porté acquéreur des terrains litigieux, en janvier 1970, le tracé de l'autoroute du Nord n'était pas à l'état de pur projet, contrairement à la thèse défendue par la cour d'appel et actuellement par le Gouvernement. Ils renvoient notamment à la lettre du 13 juin 1968, dans laquelle le bourgmestre informait leurs parents que l'administration des ponts et chaussées venait de lui adresser les « plans définitifs de l'autoroute devant passer par Bridel ». Aussi, la demande d'autorisation de construire introduite par les parents des requérantes au sujet du lotissement approuvé le 10 octobre 1966, fut-elle tenue en suspens par le bourgmestre en raison de la décision du ministre de déclarer les terrains « *non aedificandi* » en raison du tracé de l'autoroute.

Dès lors, les parents des requérantes n'avaient d'autre choix que de céder leur propriété à l'Etat en vue des travaux de construction de l'autoroute, qui avaient été déclarés d'utilité publique par l'article 1 de la loi de 1967. L'expropriation ayant semblé inéluctable au vu de la loi de 1967, les propriétaires acceptèrent la cession amiable qui leur avait été présentée comme la solution la plus avantageuse pour eux. La vente ne saurait donc être considérée comme ayant été conclue avant toute procédure d'expropriation et comme étant soumise au droit commun, d'autant plus qu'à aucun moment lors des pourparlers, l'Etat n'avait informé les propriétaires de la perte de leur droit de rétrocession en cas de non-réalisation ultérieure de l'autoroute déclarée d'utilité publique. Leurs parents ayant cédé, de bonne foi, à la demande pressante de l'Etat d'acquérir les terrains, il y a ainsi eu, selon les requérants, expropriation de fait en 1970. Lorsqu'il apparut, vingt ans après, que la route en question ne devait pas être construite selon les plans initiaux, la restitution des terrains aux propriétaires originaires s'imposait, à défaut de réalisation de l'objet qui avait conditionné le transfert de propriété en 1970 (*Motais de Narbonne c. France*, n° 48161/99, § 21, 2 juillet 2002). A cet égard, les requérants estiment que le Gouvernement s'empare à tort des arrêts *Kopecký c. Slovaquie* et *Jantner c. Slovaquie*, le contexte de ces affaires n'étant en rien comparable à celui en l'espèce. Se basant sur la jurisprudence de la Cour (notamment l'arrêt *De Sciscio c. Italie*, n° 176/04, 20 avril 2006), les requérants soulignent que les contradictions existant entre les décisions des premiers juges et l'arrêt de la cour d'appel sont la conséquence de l'imprécision de la législation que l'Etat cherche actuellement à exploiter à son profit. Ils estiment que l'absence en droit interne d'une disposition claire et précise prévoyant la restitution des terrains acquis pour la réalisation de l'objectif déclaré d'utilité publique, mais utilisé à cette fin après l'annulation de la déclaration publique, pose un problème quant au respect du droit de propriété (*Beneficio Cappella Paolini c. Saint-Marin*, n° 40786/98, § 33, CEDH 2004-VIII (extraits)). Les requérants concluent que le refus de rétrocession des terrains litigieux et le dépouillement subséquent de la plus-value considérable suite au renchérissement extraordinaire des terrains, constitue une violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

70. Le Gouvernement expose que le tracé initial de l'autoroute du Nord devait toucher les terrains litigieux qui étaient dès lors inclus dans l'emprise de ladite autoroute. Toutefois, un règlement grand-ducal devait, selon l'article 9 de la loi de 1967, approuver définitivement l'itinéraire de la route, ainsi que la liste des propriétaires à exproprier pour cause d'utilité publique. Or, un tel règlement grand-ducal n'avait pas encore été adopté au moment de la vente des terrains en 1970, le tracé de l'autoroute n'ayant été, à ce moment, qu'à l'état de pur projet. Aussi, l'article 20 de la loi de 1967 prévoyait-il que l'expropriation interviendrait lorsqu'un arrêté grand-ducal

aurait constaté que la prise de possession immédiate d'un ou de plusieurs immeubles était indispensable pour les travaux de voirie ; cette expropriation se faisait alors par voie judiciaire, à défaut d'accord entre parties. Or, pareil arrêté grand-ducal n'avait pas été pris dans la présente affaire. Ainsi, la vente des terrains litigieux en 1970 était intervenue après que l'utilité publique ait été prononcée par la loi de 1967 mais avant toute procédure d'expropriation. Les actes de vente, qui ne faisaient pas référence à la loi de 1967 ni à un quelconque but d'utilité publique, étaient dès lors soumis au droit commun. Le transfert de propriété au profit de l'Etat luxembourgeois s'était ainsi fait avec le consentement des parties et les parents des requérantes avaient touché un prix juste. Il n'y a dès lors pas eu expropriation de fait en 1970 et aucune dépossession illégitime n'est en cause, même si les travaux de voirie avaient été déclarés d'utilité publique par la loi de 1967. Le Gouvernement conteste qu'il y ait eu ingérence illégitime dans les droits de propriété des requérants. Les conventions ayant force de loi entre les parties, le Gouvernement estime que, permettre la rétrocession des terrains acquis en vertu du droit commun irait à l'encontre du principe de sécurité juridique. Ainsi, la cour d'appel a décidé à juste titre que le droit de rétrocession ne saurait se concevoir dans le cadre d'une vente de droit commun qui est d'essence irrévocable. Se basant sur la jurisprudence de la Cour (notamment les arrêts *Kopecký c. Slovaquie*, n° 44912/98, 7 janvier 2003, et *Jantner c. Slovaquie*, n° 39050/97, 4 mars 2003), le Gouvernement rappelle que les Etats disposent d'une marge d'appréciation en matière de restitution des biens et des conditions auxquelles ils acceptent de restituer les biens. En l'espèce, le législateur a exclu du droit de rétrocession les anciens propriétaires dont les terrains ont été acquis en dehors de toute procédure d'expropriation. Le Gouvernement en conclut que les requérants n'avaient pas subi de violation de leurs droits au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 du fait de leur prétendue perte de jouissance d'immeubles ou de la perte d'une éventuelle plus-value des terrains, alors qu'à la base, ils ne disposaient d'aucun droit de rétrocession. Le Gouvernement relève, par ailleurs, que l'affaire *Motais de Narbonne* (*Motais de Narbonne c. France*, arrêt précité) ne saurait être invoquée par les requérants, dans la mesure où ceux-ci n'ont, en l'espèce, pas fait l'objet d'une expropriation.

2. Appréciation de la Cour

71. La Cour est appelée en premier lieu à déterminer si les requérants étaient ou non titulaires d'un « bien » susceptible d'être protégé par l'article 1 du Protocole n° 1.

72. Elle rappelle sa jurisprudence selon laquelle la notion de « biens » prévue par la première partie de l'article 1 du Protocole n° 1 a une portée autonome qui ne se limite pas à la propriété des biens corporels et qui est indépendante des qualifications formelles du droit interne : ce qui importe

est de rechercher si les circonstances d'une affaire donnée, considérées dans leur ensemble, peuvent passer pour avoir rendu le requérant titulaire d'un intérêt substantiel protégé par cette disposition (voir, *mutatis mutandis*, *Zwierzynski c. Pologne*, n° 34049/96, § 63, CEDH 2001-VI). Ainsi, à l'instar des biens corporels, certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi être considérés comme des « droits de propriété », et donc comme des « biens » aux fins de cette disposition (arrêts *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 1999-II, et *Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96, § 100, CEDH 2000-I). La notion de « biens » ne se limite pas non plus aux « biens actuels » et peut également recouvrir des valeurs patrimoniales, y compris des créances, en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » et raisonnable d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété (voir, par exemple, *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, § 83, CEDH 2001-VIII, et *Gratzinger et Gratzingerova c. République tchèque* (déc.) [GC], n° 39794/98, § 69, CEDH 2002-VII).

73. En l'espèce, les parents des requérantes cédèrent, en 1970, les terrains litigieux à l'Etat, en ayant la conviction que ces derniers tombaient dans l'emprise de l'autoroute du Nord. En raison du transfert de propriété ainsi opéré, lesdits terrains ne sauraient être considérés comme un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

74. Reste à savoir si les requérants disposaient d'un « bien » dans le contexte de la demande de rétrocession des terrains qu'ils introduisirent lorsqu'il s'avéra que l'autoroute ne devait pas être construite selon le projet initial.

75. A cet égard, la Cour rappelle sa jurisprudence selon laquelle on ne peut conclure à l'existence d'une « espérance légitime » lorsqu'il y a controverse sur la façon dont le droit interne doit être interprété et appliqué et que les arguments développés par le requérant à cet égard sont en définitive rejetés par les juridictions nationales (*Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, § 50, CEDH 2004-IX ; *Anheuser-Busch Inc. c. Portugal* [GC], n° 73049/01, § 65, CEDH 2007-...).

76. En l'espèce, le tribunal d'arrondissement accueille la demande des requérants, au motif qu'il ne prêtait pas à controverse que les terrains avaient été acquis en 1970 pour des travaux d'utilité publique qui, finalement, ne se réalisèrent pas, de sorte que les intéressés bénéficiaient du droit de rétrocession au même titre que les propriétaires expropriés selon la procédure formelle. Toutefois, ce jugement, dont il avait été précisé qu'il n'était pas exécutoire par provision, fut ensuite réformé par la cour d'appel. Celle-ci décida en effet que la vente avait été conclue en 1970 de gré à gré, et donc en dehors du cadre d'une expropriation, puisque le tracé de l'autoroute du Nord était, à l'époque, en état de pur projet. Elle rejeta ainsi la demande des requérants, au motif que le droit de rétrocession, étant une prérogative exorbitante de droit commun instituée par le législateur dans le

cadre d'une expropriation pour cause d'utilité publique, ne saurait se concevoir dans le cadre d'une vente de droit commun. Ainsi donc, le jugement rendu par le tribunal d'arrondissement n'investissait pas les requérants d'un droit exécutoire à obtenir la rétrocession des terrains en cause (voir, *a contrario*, *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-B, §§ 59-62 ; *mutatis mutandis*, *Kopecký*, précité, § 49) et n'avait fait naître dans le chef de ceux-ci une créance suffisamment établie pour s'analyser en une « espérance légitime » au sens de la jurisprudence de la Cour.

77. Dans ces conditions, la Cour estime que dans le contexte de leur demande de rétrocession les requérants n'avaient pas un « bien » au sens de la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1. Par conséquent, les garanties de cette disposition ne trouvent pas à s'appliquer en l'espèce.

78. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

IV. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 DE LA CONVENTION, AU REGARD DE LA DURÉE DE LA PROCÉDURE

79. Les requérants allèguent que la durée de la procédure a méconnu le principe du « délai raisonnable » tel que prévu par 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 (...) »

Sur la recevabilité

80. La période à considérer a débuté le 5 juin 1998 et s'est terminée le 11 novembre 2004. Elle a donc duré un peu plus de 6 années et 5 mois pour 5 instances.

81. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement des requérants et celui des autorités compétentes ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés (voir, parmi beaucoup d'autres, *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

82. La Cour n'aperçoit aucune période d'inactivité notable dans cette affaire, qui présentait une certaine complexité. Elle remarque, par ailleurs, que le tribunal prononça la révocation d'une ordonnance de clôture, pour permettre aux requérants de régulariser la procédure (voir paragraphes 26 et 27 ci-dessus).

83. Dans ces circonstances, la Cour considère que, eu égard au fait que cinq juridictions eurent à connaître de l'affaire, la durée globale de la procédure litigieuse ne se révèle pas suffisamment importante pour que l'on puisse conclure à une apparence de violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

84. Partant, la Cour estime que ce grief est manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et doit être rejeté conformément à l'article 35 § 4 de la Convention.

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

85. 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

1. *Dommage matériel*

86. Les requérants réclament principalement la restitution des terrains litigieux, ainsi qu'à titre d'indemnisation pour la perte de jouissance subie depuis 1970 une somme de 2 219 209,85 EUR. Subsidiairement et au cas où la restitution des terrains devait ne pas être envisagée, ils réclament, outre l'indemnité de 2 219 209,85 EUR, la valeur vénale actuelle des terrains, soit un montant de 3 517 459,85 EUR.

87. Le Gouvernement conteste l'intégralité de cette demande.

88. La Cour rappelle que, d'après sa jurisprudence, la compensation du dommage matériel n'est possible que s'il existe un lien de causalité entre la violation constatée de la Convention et le préjudice matériel allégué. En l'espèce, la Cour a conclu à une violation de l'article 6 de la Convention et à une non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Elle n'aperçoit pas de lien de causalité entre la violation constatée et le dommage matériel allégué et rejette dès lors cette demande.

2. *Dommage moral*

89. Les requérants sollicitent au total 90 000 EUR, au titre du préjudice moral qu'ils auraient subi.

90. Le Gouvernement conteste cette demande.

91. La Cour estime que les requérants ont subi un préjudice moral auquel le constat de violation de la Convention figurant dans le présent arrêt ne suffit pas à remédier (*mutatis mutandis*, *Cianetti c. Italie*, n° 55634/00, § 53, 22 avril 2004). Eu égard aux circonstances de la cause et statuant sur une base équitable comme le veut l'article 41 de la Convention, elle décide d'octroyer aux requérants la somme de 30 000 EUR.

B. Frais et dépens

92. Les requérants demandent 32 459,79 EUR pour les frais et dépens encourus devant les juridictions internes et 13 440 EUR pour ceux encourus devant la Cour. Ils réclament également 977,50 EUR au titre des frais engagés dans le cadre d'une expertise réalisée par un bureau de comptabilité.

93. 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. En l'espèce et compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour, statuant en équité, alloue aux requérants la somme de 12 000 EUR.

C. Intérêts moratoires

94. 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. *Déclare* la requête recevable quant au grief tiré du défaut d'accès au tribunal soulevé au titre de l'article 6 de la Convention et au grief d'atteinte au droit de propriété tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention au regard du droit d'accès à un tribunal ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
4. *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, 30 000 EUR (trente mille euros) pour dommage moral, ainsi que 12 000 EUR (douze mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par les requérants ;

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 ;

5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 24 avril 2008 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen
Greffier

Christos Rozakis
Président