

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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 48984/07
présentée par Joseph et Josette MOLITOR
contre le Luxembourg

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 22 mars 2011 en une chambre composée de :

Elisabet Fura, *présidente,*
Boštjan M. Zupančič,
Isabelle Berro-Lefèvre,
Giorgio Malinverni,
Ann Power,
Ganna Yudkivska,
Angelika Nußberger, *juges,*

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section,*

Vu la requête susmentionnée introduite le 22 octobre 2007,

Vu la renonciation du gouvernement défendeur à l'usage de son droit de désignation suite au déport de M. D. Spielmann, juge élu au titre du Luxembourg (article 28 du Règlement de la Cour), et la décision de la Cour de désigner pour siéger à sa place M. G. Malinverni, juge élu au titre de la Suisse (article 26 § 4 de la Convention et article 29 §§ 1 et 2 du Règlement de la Cour),

Vu l'information du gouvernement français, le 24 février 2009, de la possibilité de présenter des observations écrites en vertu de l'article 36 § 1 de la Convention et 44 du règlement de la Cour, et sa décision, en date du 2 mars 2009, de ne pas se prévaloir de son droit d'intervention dans la procédure devant la Cour,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par les requérants,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérants, M. Joseph Molitor et son épouse Mme Josette Molitor, sont des ressortissants respectivement luxembourgeois et français, nés en 1946 et 1947 et résidant à Luxembourg. Ils ont été représentés devant la Cour par Me P. Urbany, avocat à Diekirch. Le gouvernement luxembourgeois (« le Gouvernement ») a été représenté par son conseil, Me S. Marx, avocat à Luxembourg.

Les circonstances de l'espèce

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

Les requérants habitent au numéro 33 de la rue des Pommiers à Luxembourg.

Le 28 mai 2004, une entreprise K. sollicita une autorisation de construire un immeuble résidentiel de vingt-huit logements sur la propriété située aux numéros 18, 20 et 22 de la rue des Pommiers.

Le 8 août 2004, une loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (ci-après « la loi de 2004 ») entra en vigueur ; elle abrogea la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes.

1. Première procédure : Autorisation de construire accordée le 19 août 2004

Le 19 août 2004, le bourgmestre de la Ville de Luxembourg accorda l'autorisation de construire à l'entreprise K., sous réserve de l'observation de diverses conditions.

Le 19 novembre 2004, les requérants introduisirent, ensemble avec d'autres riverains de la rue des Pommiers, une requête en annulation de cette décision. Ils alléguèrent, entre autres, qu'il y avait violation de la loi de 2004, d'après laquelle l'élaboration d'un plan d'aménagement particulier (« PAP ») était en principe requise pour les terrains devant accueillir une construction, à moins que les terrains en question ne fassent partie de ceux définis dans le plan d'aménagement général (« PAG »), pour lesquels pareille obligation n'était pas applicable ; or, en l'espèce, aucune exception ne serait prévue par le PAG de la Ville de Luxembourg, de sorte que

l'élaboration d'un PAP serait obligatoire, d'autant plus que le projet litigieux ne s'adapterait pas au voisinage immédiat.

Le 7 décembre 2004, le premier vice-président du tribunal administratif prononça un sursis à l'exécution de l'autorisation de construire en attendant la solution du litige au fond.

Par un jugement du 24 mars 2005, le tribunal administratif déclara le recours en annulation justifié. Les juges retinrent en premier lieu que les demandeurs, en tant que résidents d'immeubles adjacents, avaient un intérêt à agir, dans la mesure où la construction de la résidence, d'une surface habitable brute de 2 406 m^2 et d'une hauteur de pratiquement 10 mètres, était de nature à leur causer une gêne. Ils conclurent ensuite que l'autorisation du 19 août 2004 du bourgmestre avait été prise en violation de la loi de 2004, à défaut notamment d'élaboration d'un PAP. Par conséquent, ils annulèrent la décision du 19 août 2004 et renvoyèrent l'affaire devant le bourgmestre de la Ville de Luxembourg.

Le 24 novembre 2005, la cour administrative confirma le jugement de première instance.

Entretemps, le 19 juillet 2005, était intervenue une loi modifiant la loi de 2004, permettant désormais la délivrance de permis de construire sur base du PAG durant une phase de transition.

2. Deuxième procédure : Autorisation de construire accordée le 20 mars 2006

Le 20 mars 2006, le bourgmestre délivra une nouvelle autorisation de construire.

Par une requête du 13 juin 2006, certains riverains de la rue des Pommiers, dont les requérants, introduisirent un recours en annulation contre cette autorisation.

Le 4 octobre 2006, le tribunal administratif déclara le recours non fondé, sans ordonner le sursis à l'exécution de l'autorisation de construire contestée, sursis qui n'avait d'ailleurs pas été demandé.

Le 24 novembre 2006, les requérants interjetèrent appel de ce jugement.

Le 15 décembre 2006, l'avocat des requérants les informa qu'un sursis à l'exécution de l'autorisation de construire au cours de la procédure d'appel était inenvisageable, dans la mesure où leur recours avait été déclaré non fondé par les premiers juges.

Il résulte du dossier que les travaux démarrèrent au cours de la procédure d'appel.

Par un arrêt du 8 mai 2007, la cour administrative réforma le jugement du 4 octobre 2006. Elle confirma le jugement de première instance en ce que les juges avaient décidé que les requérants, ayant une vue directe sur la construction litigieuse compte tenu de ses dimensions importantes, avaient un intérêt à voir contrôler la légalité de l'autorisation de construire. En revanche, contrairement au tribunal administratif, elle estima nécessaire

d'analyser si l'autorisation litigieuse pouvait être délivrée en zone d'habitation 2 (zone H2) du PAG de la Ville de Luxembourg, qui était réservée aux maisons d'habitation avec jardin, isolées, jumelées ou groupées en bande, d'une largeur maximale de quarante mètres, par opposition à des immeubles destinés à accueillir de nombreux ménages. Elle releva que l'immeuble litigieux comportait trois niveaux et était d'une largeur de 22,95 mètres et d'une profondeur de 53,21 mètres avec un volume de 10 000 m^3. Ainsi, elle décida que l'immeuble, de par sa nature, son importance, son étendue, son volume et son aspect, ne répondait pas aux principes de l'article A.2.1. de la partie écrite du PAG quant à la zone dans laquelle il devait être construit. La cour administrative annula dès lors la décision du bourgmestre du 20 mars 2006 pour avoir été prise en violation de la règlementation urbanistique visée.

3. *Développements de l'affaire suite à l'adoption de l'arrêt du 8 mai 2007*

Il ressort du dossier que suite à la décision du 8 mai 2007, les travaux de construction de la résidence cessèrent, mis à part des travaux de stabilisation et de sécurisation.

Nonobstant ce fait, et se basant sur l'arrêt de la cour administrative du 8 mai 2007, l'avocat des requérants invita l'entreprise K., les 10 et 14 mai 2007, à arrêter avec effet immédiat le chantier litigieux.

Les requérants écrivirent au procureur général le 14 mai 2007. Ils dénoncèrent le fait que les travaux n'avaient pas cessé, mais au contraire s'étaient accélérés, en dépit de l'arrêt de la cour administrative du 8 mai 2007. Ils estimèrent que la construction devait être démolie et les lieux rétablis, pour qu'ensuite un nouveau projet, conforme à la définition de la zone H2, soit présenté. Ils soulignèrent compter sur le ministère public pour que l'arrêt soit appliqué.

Dans un courrier du 1er juin 2007, les requérants relancèrent le procureur général, en se référant notamment à une interview télévisée du bourgmestre, au cours de laquelle celui-ci aurait « déclaré qu'il mettra tout en œuvre pour contourner le jugement ». Ils reprochèrent au bourgmestre de mettre la construction litigieuse en attente, au lieu de la détruire, et de se placer ainsi au-dessus d'une décision de justice, en imposant sa propre interprétation de l'article A.2.1. du PAG.

Le 30 juillet 2007, le ministère public informa les requérants de sa décision de classer le dossier sans suites pénales, aucune infraction pénale n'ayant été commise. Il expliqua que l'immeuble avait été érigé avant le 8 mai 2007 sous le couvert d'une autorisation en bonne et due forme, le président du tribunal administratif n'ayant pas ordonné l'effet suspensif du recours. Quant aux travaux effectués après le 8 mai 2007, il précisa qu'il résultait du dossier que ceux-ci ne concernaient que la stabilisation et la

sécurisation imposées par le règlement des bâtisses de la Ville de Luxembourg.

Sur demande des requérants, leur avocat les renseigna, le 23 août 2007, sur l'opportunité d'une action devant les tribunaux judiciaires en vue de la démolition de la construction réalisée (« remise des lieux en pristin état »). Sur la base d'une analyse de la jurisprudence en la matière, il conclut que les juges risquaient de refuser d'ordonner la destruction de la construction et de se limiter à l'allocation de dommages et intérêts ; il pria ses clients de lui indiquer les suites qu'ils entendaient réserver au dossier. Les intéressés décidèrent de ne pas introduire de demande de « remise des lieux en pristin état ». Ils n'agirent ni au pénal ni au civil contre l'entreprise de construction en vue de la remise en pristin état ou de l'allocation de dommages et intérêts. Ils n'intentèrent pas non plus une action civile contre l'administration communale de la Ville de Luxembourg en vue de l'allocation de dommages et intérêts.

Le 24 octobre 2007, le Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire approuva une délibération du conseil communal de la Ville de Luxembourg du 27 juillet 2007 adoptant un nouveau PAG. Ensuite, par une délibération du conseil communal de la Ville de Luxembourg du 13 octobre 2008, un PAP fut définitivement approuvé concernant la rue des Pommiers : 28 logements et 42 emplacements de parking verraient ainsi le jour sur une surface de 67 ares. Ce PAP fut approuvé par le Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire en date du 19 janvier 2009. Les requérants n'introduisirent pas de réclamation ni de recours contre lesdits PAG et PAP.

GRIEFS

1. Dans leur requête initiale, les requérants invoquaient l'article 6 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1. Ils alléguaient que le refus du bourgmestre de se conformer aux arrêts de la cour administrative des 24 novembre 2005 et 8 mai 2007 méconnaissait leur droit à une protection judiciaire effective et qu'ils subissaient une perte de valeur immobilière, en raison de la politique urbanistique de l'administration. Dans leurs observations du 11 septembre 2009, ils précisèrent qu'il y avait lieu de recadrer l'objet de leur recours, estimant que la violation principale dont ils avaient à se plaindre ne portait pas sur une atteinte à leur droit de propriété mais concernait l'article 6 de la Convention.

2. Invoquant l'article 10 de la Convention, les requérants estiment être l'objet de censure dans la presse et à la télévision locale.

EN DROIT

1. D'emblée, la Cour estime qu'elle est appelée à examiner les doléances soulevées par les requérants exclusivement sous l'angle de l'article 6 de la Convention, dans la mesure où ils indiquèrent, dans leurs observations du 11 septembre 2009, qu'ils recadraient l'objet de leur recours. Aussi, les requérants ne contestèrent-ils pas les arguments soumis par le Gouvernement en relation avec l'article 1er du Protocole no 1 ni même ne présentèrent-ils de développements en rapport avec cette disposition.

2. Les requérants reprochent aux autorités nationales de ne pas se conformer aux arrêts de la cour administrative des 24 novembre 2005 et 8 mai 2007. Ils invoquent l'article 6 de la Convention, ainsi libellé :

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

Quant au volet du grief tiré de la non-exécution de l'arrêt de la cour administrative du 24 novembre 2005, la Cour se doit d'emblée de constater que la situation critiquée par les requérants a cessé avec la délivrance d'une nouvelle autorisation de construire en date du 20 mars 2006, soit plus de six mois avant le 22 octobre 2007, date d'introduction de la requête.

Il s'ensuit que cette partie de la requête doit être rejetée pour non-respect du délai de six mois établi à l'article 35 § 1 de la Convention, et ce, en application de l'article 35 § 4.

Pour le surplus, le Gouvernement soulève plusieurs exceptions d'irrecevabilité, que la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner, dans la mesure où le grief est irrecevable pour d'autres motifs (*mutatis mutandis, Fasbinder c. Luxembourg* (déc.), no 36399/06, CEDH 04/12/2008).

Le Gouvernement expose que les autorités nationales ont bel et bien exécuté l'arrêt de la cour administrative du 8 mai 2007. Non seulement les requérants n'ont-ils jamais sollicité la mesure de suspension dont ils se plaignent qu'elle n'a pas été prononcée entre le jugement de première instance et l'arrêt du 8 mai 2007, mais aussi reconnaissent-ils eux-mêmes que les travaux de construction ont cessé après l'arrêt de la cour administrative. Le Gouvernement poursuit que les modifications des règles urbanistiques, qui ont été entreprises suite à l'arrêt du 8 mai 2007 et qui n'ont jamais été contestées par les requérants, représentent précisément l'exécution de l'arrêt en question.

Les requérants soutiennent qu'en raison de l'absence du sursis à exécution du jugement du 4 octobre 2006, leur recours administratif était privé d'effectivité. En effet, l'exécution de l'arrêt du 8 mai 2007 ne pouvait, au regard de la pratique des juridictions judiciaires, plus aboutir au résultat souhaité par les requérants, à savoir une démolition de l'immeuble litigieux (« remise en pristin état »).

La Cour rappelle que le droit à un tribunal serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un État contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie. En effet, on ne comprendrait pas que l'article 6 § 1 décrive en détail les garanties de procédure – équité, publicité et célérité – accordées aux parties et qu'il ne protège pas la mise en œuvre des décisions judiciaires ; si cet article devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit que les États contractants se sont engagés à respecter en ratifiant la Convention. L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 (*Hornsby c. Grèce*, 19 mars 1997, § 40, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II ; *Burdov c. Russie (n° 2)*, n° 33509/04, § 65, CEDH 2009-...).

La Cour rappelle également que le droit à l'exécution d'une décision de justice est un des aspects du droit d'accès à un tribunal (*Hornsby c. Grèce* précité, § 40). Ce droit n'est pas absolu et appelle par sa nature même une réglementation par l'Etat. Les Etats contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient pourtant à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention ; elle doit se convaincre que les limitations mises en œuvre ne restreignent pas l'accès offert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. Pareille limitation ne se concilie avec l'article 6 § 1 que si elle tend à un but légitime, et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Si la restriction est compatible avec ses principes, il n'y a pas de violation de l'article 6 (*Popescu c. Roumanie,* n° 48102/99, 2 mars 2004, § 66 ; *Matheus c. France*, n° 62740/00, § 56, 31 mars 2005).

En l'espèce, la Cour rappelle que les requérants introduisirent un recours en annulation contre l'autorisation accordée le 20 mars 2006 par le bourgmestre en vue de la construction d'un immeuble d'habitation de 28 logements sur une surface de 67 ares. Le 4 octobre 2006, le tribunal administratif déclara le recours non fondé. Le tribunal n'ayant pas ordonné un sursis à l'exécution de l'autorisation de construire contestée, sursis d'ailleurs non sollicité par les requérants, les travaux démarrèrent au cours de la procédure d'appel. Le 8 mai 2007, la cour administrative réforma le jugement de première instance et annula la décision du bourgmestre du 20 mars 2006. Suite à cette décision, les travaux de construction de la résidence cessèrent, seuls des travaux de stabilisation et de sécurisation, imposés par la loi, étant entrepris. Les requérants s'adressèrent au ministère public, estimant que la construction devait être démolie et les lieux rétablis. Le ministère public leur répondit que l'immeuble avait été érigé, avant le 8 mai 2007, sous le couvert d'une autorisation en bonne et due forme, de sorte qu'aucune infraction n'était relevée à cet égard ; quant aux travaux

effectués après le 8 mai 2007, il ne s'agirait que de travaux de stabilisation et de sécurisation imposés par le règlement des bâtisses de la Ville de Luxembourg. Suite à cette réponse, les requérants décidèrent de ne pas introduire de demande de « remise des lieux en pristin état » ; ils n'entreprirent aucune action pénale ni civile contre l'entreprise de construction ou l'administration communale de la Ville de Luxembourg en vue notamment de l'allocation de dommages et intérêts. Par la suite, un nouveau PAG fut adopté et un PAP fut approuvé, aux termes duquel l'immeuble d'habitation litigieux était légal à l'emplacement en question. Les requérants n'introduisirent pas de réclamation ni de recours contre lesdits PAG et PAP.

Dans ces circonstances particulières, la Cour estime qu'on ne saurait déduire de l'arrêt de la cour administrative du 8 mai 2007 que les autorités communales étaient tenues de rétablir les lieux dans leur état initial. La Cour observe qu'en adaptant, suite à cet arrêt, les règles urbanistiques, de sorte à y rendre conforme l'immeuble litigieux, les autorités communales luxembourgeoises mirent fin à la situation de violation de la loi que représentait cette construction auparavant. La Cour constate par ailleurs que les requérants ont implicitement admis cette forme d'exécution de l'arrêt du 8 mai 2007, puisqu'ils n'ont pas contesté les modifications urbanistiques entreprises.

Au vu de tout ce qui précède, l'on ne saurait ainsi reprocher aux autorités de ne pas s'être conformées à l'arrêt de la cour administrative du 8 mai 2007.

Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

3. Finalement, les requérants font état de la censure dont ils auraient fait l'objet dans la presse et à la télévision locale. Ils invoquent l'article 10 de la Convention, ainsi libellé :

> « 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.
>
> 2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

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. Il faut que l'intéressé ait soulevé devant les autorités nationales « au moins en substance, et dans les conditions et délais prescrits par le droit interne » les

griefs qu'il entend formuler par la suite à Strasbourg (*Cardot c. France* du 19 mars 1991, série A n° 200, p. 18, § 34 ; *Fressoz et Roire c. France* [GC], n° 29183/95, CEDH 1999-I, §§ 36-37).

En l'espèce, les requérants omirent de soumettre aux juridictions internes leur grief tel qu'il est présenté devant la Cour et n'ont donc pas épuisé les voies de recours internes.

Partant, ce grief doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Claudia Westerdiek
Greffière

Elisabet Fura
Présidente